

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

116^e séance

Compte rendu intégral

2^e séance du jeudi 18 janvier 2018

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



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

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. MARC LE FUR

1. **Entreprise nouvelle et nouvelles gouvernances** (p. 190)

DISCUSSION GÉNÉRALE (*suite*) (p. 190)

Mme Laetitia Avia

Mme Danièle Obono

M. Pierre-Yves Bournazel

M. Stanislas Guerini

M. Stéphane Viry

M. Pacôme Rupin

Mme Stéphanie Kerbarh

M. Dominique Potier, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur

MOTION DE RENVOI EN COMMISSION (p. 199)

Mme Laetitia Avia

Mme Jacqueline Gourault, ministre

M. Dominique Potier, rapporteur

M. Boris Vallaud

Mme Danièle Obono

M. Alain Bruneel

M. Jean-François Cesarini

M. Jean-Louis Masson

Mme Isabelle Florennes

Mme Maina Sage

Suspension et reprise de la séance (p. 203)

2. **Modalités de dépôt de candidature aux élections** (p. 204)

PRÉSENTATION (p. 204)

Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur

Mme Cécile Untermaier, rapporteuse de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 206)

M. Bastien Lachaud

M. Jean-Paul Lecoq

Mme Nicole Dubré-Chirat

M. Jean-Louis Masson

Mme Isabelle Florennes

M. Jean Terlier

M. Paul Molac

M. Rémy Rebeyrotte

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 212)

Article 1^{er} A (p. 212)

Amendement n° 1

Article 1^{er} (p. 213)

Amendement n° 2

Article 1^{er} *bis* (p. 214)

Article 2 (p. 214)

Amendement n° 3

Article 2 *bis* A (p. 214)

Amendement n° 4

Article 2 *bis* (p. 214)

Amendement n° 5

Article 3 (p. 214)

Amendement n° 6

Article 4 *bis* (p. 214)

Amendement n° 7 et 8

Article 5 (p. 214)

Amendement n° 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 et 16

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 214)

Suspension et reprise de la séance (p. 214)

3. **Indivision successorale et politique du logement outre-mer** (p. 214)

PRÉSENTATION (p. 214)

M. Serge Letchimy, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Mme Annick Girardin, ministre des outre-mer

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 216)

Mme Hélène Vainqueur-Christophe

M. Jean-Hugues Ratenon

Mme Huguette Bello

M. Guillaume Vuilleter
M. Mansour Kamardine
Mme Justine Benin
Mme Maina Sage

Mme Ericka Bareigts
M. Jean-Philippe Nilor
M. Olivier Serva
M. Serge Letchimy, rapporteur
4. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 227)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. MARC LE FUR

vice-président

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à quinze heures.)

1

ENTREPRISE NOUVELLE ET NOUVELLES GOUVERNANCES

Suite de la discussion d'une proposition de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la proposition de loi relative à l'entreprise nouvelle et aux nouvelles gouvernances (n^{os} 476 deuxième rectifié et 544).

DISCUSSION GÉNÉRALE *(suite)*

M. le président. Ce matin, l'Assemblée a commencé d'entendre les orateurs inscrits dans la discussion générale.

La parole est à Mme Laetitia Avia.

Mme Laetitia Avia. Monsieur le président, madame la ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur, madame la présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, la proposition de loi qui est soumise à notre examen pose les termes d'un débat nécessaire. Qu'est-ce qu'une entreprise ? Quels doivent être son rôle et sa finalité au XXI^{ème} siècle ? Quels moyens mettre en œuvre pour atteindre cette finalité ?

Ce débat pourrait être technique et juridique, portant sur l'articulation entre la notion économique d'entreprise, qui n'a pas d'existence légale, et la notion juridique de société, telle qu'elle résulte du code civil et du code de commerce.

Mais ce débat va bien au-delà : il s'agit de préciser notre approche, notre conception de ce qui constitue l'alpha et l'oméga de la croissance et de l'économie de notre pays ; de ce qui occupe les journées et, ou, les nuits de nos millions de concitoyens ; de ce qui participe activement à l'émancipation de l'individu, à son bien-être et à son épanouissement au sein de la société et ce, qu'il possède une entreprise, la dirige, y travaille, aspire à y travailler ou qu'il soit, en tant que consommateur ou citoyen, touché par son activité et ses engagements.

Gardons-nous donc de tomber dans des raccourcis qui induiraient une stigmatisation ou une diabolisation de l'entreprise d'aujourd'hui. L'entreprise est-elle un bien

commun ? La question se pose. Elle est en tout cas un véhicule permettant d'atteindre un objectif commun de réussite et de prospérité pour le bénéfice de toutes les parties prenantes.

Pour ce faire, l'entreprise repose sur trois entités concourant ensemble à l'accomplissement de ces finalités : les actionnaires, tout d'abord, qui souhaitent évidemment voir leur investissement produire ses fruits, tout en assumant, dès l'origine, un risque sans lequel l'entreprise ne peut exister.

Les dirigeants, ensuite, qui prennent des décisions stratégiques pour l'avenir de l'entreprise et font souvent le pont entre l'actionnariat et les salariés – salariés dont il est acquis qu'ils sont 30 % plus productifs lorsqu'ils sont heureux au travail.

Les salariés, enfin, qui sont les acteurs premiers de la créativité, de l'innovation et de la production d'une valeur d'entreprise dont ils souhaitent avant tout et légitimement mieux percevoir les fruits. Le nerf de la guerre est en effet dans le partage de la valeur et non dans la cogestion. L'intérêt final de ce triptyque est commun : ce n'est pas une vision angélique ; c'est bien une vision réelle de notre économie. Il est d'ailleurs à noter que, dans nos TPE et PME, ces trois entités se conjuguent souvent en une seule.

Finalement, est-ce vraiment penser une entreprise nouvelle que d'estimer que les pouvoirs publics doivent imposer une gouvernance reposant sur un présupposé d'opposition entre le capital et le travail ? Je ne le crois pas : cela relève plutôt d'un autre temps.

Mais soyez assurés que la majorité est, aux côtés du Gouvernement, pleinement mobilisée pour faire émerger ce débat sur la réalité de l'entreprise, ou plutôt sur la réalité des modèles d'entreprise. C'est en ce sens que, le 15 octobre dernier, le Président de la République a appelé de ses vœux un travail sur la définition de l'entreprise, ainsi qu'une réforme de l'intéressement et de la participation des salariés.

Le 23 octobre, le ministre de l'économie a lancé une consultation inédite, ouvrant les portes de Bercy à des parlementaires et des acteurs de l'entreprise pour qu'ils constituent ensemble, après l'audition de multiples acteurs de terrain et partenaires sociaux, un plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises, dit PACTE.

Le 5 janvier dernier, Nicole Notat et Jean-Dominique Senard ont été mandatés pour réfléchir au rôle et à la mission de l'entreprise, dans le cadre d'une mission interministérielle liant Bercy, le ministère du travail, le ministère de la transition écologique et solidaire et le ministère de la justice.

Enfin, depuis trois jours, tout un chacun peut apporter sa pierre à l'édifice en participant à la consultation en ligne engagée par le ministère de l'économie pour co-construire et enrichir le projet de loi qui sera présenté aux parlementaires au printemps avec la possibilité à la fois d'évaluer les

propositions du Gouvernement et d'apporter des idées nouvelles. Hier soir, plus de 3 500 contributions avaient déjà été déposées.

Les rédacteurs de cette proposition de loi ont justement relevé, dans leur exposé des motifs, que la mutation que nous attendons ne se fera pas sans la participation de toute la société civile. À cet égard, la méthode engagée par le Gouvernement est la mieux à même de répondre à cet objectif. C'est pourquoi La République en marche n'est pas disposée à voter cette proposition de loi en l'état. (*Applaudissements sur les bancs du groupe REM.*)

M. le président. La parole est à Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, nous tenons tout d'abord à saluer l'initiative de la Nouvelle gauche pour cette proposition de loi. Nous avons bien sûr des désaccords sur beaucoup de points : il nous semble que le texte ne va malheureusement pas assez loin dans ses propositions pour que puissent être repensés en profondeur, de manière moderne et novatrice, les rapports de gouvernance dans l'entreprise.

Mais cette proposition de loi a le grand mérite de permettre un vrai débat en séance sur l'entreprise, son rôle dans la société, son potentiel économique, social, démocratique et environnemental. En effet, pour La France insoumise, l'entreprise est avant tout un collectif de travail humain, doté d'un objet social et générant, au sein d'un environnement local, national et international, une activité productrice de richesses.

C'est un collectif de travail : ce sont, de notre point de vue, des salariés qui vendent leur force de travail en échange d'une rémunération et qui coopèrent pour produire des biens et des services. Le travail n'est pas une fin en soi : c'est non seulement un moyen de subsistance matérielle, mais aussi une réalisation de soi à travers l'œuvre, matérielle ou immatérielle, qui est produite.

C'est un objet social, d'une part, parce que l'entreprise est faite d'une combinaison de relations sociales – on ne travaille jamais vraiment seul dans son coin : tout ce qui permet notre travail individuel a été pensé et produit par d'autres. C'est un objet social parce que l'entreprise doit s'imposer en interne de respecter les droits des personnes qui y travaillent, leurs conditions de travail, leurs rémunérations.

C'est un objet social, d'autre part, parce qu'elle doit être gérée avec, pour ligne directrice, la poursuite des intérêts matériels, humains et environnementaux de ses salariés, de celles et ceux qui en dépendent directement ou indirectement – sous-traitants et sous-traitantes, créanciers et créancières –, et de celles et ceux qui en bénéficient, en disposent – les clients, les usagers, la société dans son ensemble.

Ainsi, dans notre vision émancipatrice et éco-socialiste, l'entreprise, avant d'organiser une économie de biens, structure un ensemble d'individus qui partagent une communauté d'intérêts – la réalisation du projet, l'intérêt général humain – mais qui ont également des positions – de pouvoir, de contrôle – différentes et inégales.

Le contrat de travail, rappelons-le, est un contrat de subordination qui sanctionne une forme d'exploitation. S'il doit y avoir du respect, s'il peut y avoir de la convivialité et même des amitiés entre les uns et les autres, le patron, la patronne et le salarié ne sont pas en position d'égalité. C'est pourquoi le rôle de la loi est de mettre en place des règles à même de permettre la concrétisation des intérêts communs et l'égalisation des rapports de force intrinsèques à cette relation.

Nous l'avons encore constaté ces dernières semaines avec le scandale Lactalis : quand le rôle social de l'entreprise est perdu de vue, l'avidité de quelques-uns et quelques-unes conduit à l'exploitation des personnes fournissant le travail essentiel, les producteurs et productrices de lait par exemple, et à de graves conséquences sanitaires pour les usagers et les usagères avec, en première ligne, les enfants. Nous parlons ici d'un leader mondial dans son secteur d'activité, dont les pratiques opaques apparaissent aujourd'hui au grand jour ; il est à craindre que les enquêtes révéleront l'ampleur encore plus importante de ces pratiques douteuses.

L'objet social et environnemental doit donc impérativement être l'armature de l'activité entrepreneuriale. Il s'agit pour les législateurs et législatrices que nous sommes de créer à l'intérieur et à l'extérieur de l'entreprise un environnement régulé et transparent, qui favorise la confiance de tous et toutes dans le projet de l'entreprise.

La vraie question, une fois que nous avons parlé de confiance et de transparence – mots qui sont également très chers, en apparence du moins, à l'actuel gouvernement –, est de savoir comment rendre cela concret, dans les procédures de prises de décision comme dans les procédures de contrôle du respect de l'intérêt général.

Pour la France insoumise, une des conditions de la confiance est, par exemple, la conviction partagée que toutes et tous travaillent à un projet commun au service de l'intérêt général. Cela suppose la co-décision et non la codétermination, tel que cela est formulé dans cette proposition de loi, dont les contours nous semblent encore trop flous. Jean Jaurès disait que la grande Révolution de 1789 a rendu les Français rois dans la cité et les a laissés serfs dans l'entreprise. La codécision au sein d'une entreprise permettrait aux salariés de voter sur les décisions importantes engageant leur avenir.

Dans notre programme, *L'avenir en commun*, nous proposons ainsi plusieurs mesures pour instaurer cette nouvelle citoyenneté dans l'entreprise, qui serait véritablement pleine et entière : accorder de nouveaux droits de contrôle aux comités d'entreprise sur les finances de leur société ; instaurer le droit pour les salariés à un vote de défiance à l'égard des dirigeants et dirigeantes ou des projets stratégiques ; renforcer le pouvoir d'intervention des salariés contre les licenciements économiques par un droit de veto suspensif des comités d'entreprise.

La codécision implique également de valoriser les actionnaires pour leur investissement réel dans l'entreprise. Cela suppose de moduler le droit de vote de ces actionnaires par principe, et non de manière facultative, selon une certaine durée de temps et un critère de présence dans l'entreprise. L'actionnariat, de notre point de vue, ne peut pas être un jeu de Monopoly désincarné.

La confiance au sein de l'entreprise c'est également un écart maximum de revenu de 1 à 20. Selon une étude de l'agence Bloomberg, qui est bien loin d'être un groupuscule gauchiste, en 2017, en France, un patron du CAC 40 a gagné 70 fois plus qu'un salarié ou une salariée, empochant en moyenne 2,3 millions d'euros par an contre 32 973 euros pour le salarié ou la salariée.

Quant aux dirigeants et aux dirigeantes des 120 plus grandes entreprises françaises – SBF 120 –, il leur suffit de moins de trois jours pour toucher près de 30 000 euros. L'an passé, leur rémunération a été en moyenne 132 fois plus importante que celle de leurs salariés et, depuis le 3 janvier, selon le calcul de *La Tribune* s'inspirant d'un think tank britannique, elles et ils ont théoriquement touché déjà

plus que le salaire moyen annuel en France. De telles disparités sont objectivement économiquement et moralement injustifiables.

La confiance en l'entreprise ne peut pas être atteinte sans exigence de transparence. Et la transparence suppose une vraie politique de lutte contre l'évasion fiscale et la prétendue « optimisation » fiscale. Ces pratiques de voyous sont une appropriation indue de la richesse collective dont sont victimes non seulement les salariés, mais la société tout entière. Chaque année, l'évasion fiscale prive les États de milliards d'euros – en France jusqu'à 80 milliards d'euros –, qui seraient pourtant bien utiles pour financer les services publics, notamment dans le secteur de la santé. C'est ce qu'a dénoncé il y a quelques mois l'ONG Oxfam dans une vidéo que je vous invite à voir et dans laquelle on voit des braqueurs s'en prendre à un hôpital. Les hommes masqués retirent brutalement les perfusions, arrêtent les machines avant de repartir.

Ces hommes représentent les entreprises qui paient moins d'impôts. Selon l'ONG, 89,5 milliards d'euros sont ainsi perdus chaque année par les pays les plus pauvres, alors qu'un tiers de cette somme permettrait de sauver huit millions de vies.

Sur ce sujet, les mesures proposées par la Nouvelle Gauche nous semblent quelque peu insuffisantes face à l'ampleur de ces pratiques. Malgré tout, leur adoption enverrait un signal politique salutaire, alors que jusque-là le Gouvernement et sa majorité ont été bien plus prompts à précariser les travailleurs et stigmatiser les chômeurs qu'à punir les patrons voyous.

On le voit, il n'y a ni phobie ni mépris de l'entreprise de la part de la France insoumise, au contraire. Pour nous, le collectif de travail et de production qu'est l'entreprise doit irriguer la société tout entière : une entreprise démocratique et juste fertilise une société juste et démocratique. Encore une fois, l'entreprise est un collectif humain qui a un impact économique, social, politique et environnemental.

L'entreprise démocratique, c'est la démocratie hors et dans l'entreprise ; c'est une condition nécessaire d'une vraie démocratie pour toutes et tous. Ce n'est pas un ruissellement qui, au lieu de corriger les déséquilibres entre les différentes parties, les accentue au profit des personnes toujours déjà en position de force. Ce n'est pas redistribuer les richesses produites par la force du travail de tous et toutes aux personnes toujours déjà plus riches, sans plafond, sans limite. Ce n'est pas non plus la régulation maximale pour les plus vulnérables et l'autorégulation pour les puissants et les puissantes. Ce n'est pas mettre tous et toutes en concurrence pour produire frénétiquement sans que cela profite sur le court, le moyen et le long terme à qui que ce soit et surtout pas à la planète.

Pour nous l'entreprise de demain c'est celle qui crée des rapports de force constructifs, au service de la société, de la planète, de tous et toutes.

C'est pourquoi nous espérons que nous pourrions mener l'examen de cette proposition de loi à son terme et qu'il ne sera donc pas renvoyé en commission, comme la majorité semble le souhaiter, sans attendre de futurs débats pour envoyer un signal qui corrigerait les actions menées notamment lors du vote des ordonnances relatives au droit du travail ou des budgets qui ont prouvé malheureusement que le programme de ce gouvernement sert beaucoup plus les intérêts des plus riches que ceux des plus vulnérables.

Nous avons l'occasion ici de commencer à corriger le tir et je vous appelle à agir en ce sens. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*)

M. le président. La parole est à M. Pierre-Yves Bournazel.

M. Pierre-Yves Bournazel. Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le rapporteur, chers collègues, nous partageons le constat qui guide cette proposition due à l'initiative de nos collègues de la Nouvelle Gauche : l'entreprise ne constitue pas un isolat social. Il y a bien une réflexion à mener sur la place de l'entreprise au sein de notre société. J'irai même plus loin : cette réflexion doit porter sur le rôle du travail lui-même pour l'individu et sur la place du travail dans la société. C'est, je crois, l'ambition du Président de la République, du Premier ministre et du Gouvernement.

Dans la continuité de la modernisation du dialogue social, nous débattons ainsi dans cet hémicycle de la réforme de l'assurance chômage et de la formation professionnelle, de la simplification de la vie des entreprises, du « plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises ».

À ce propos, je souscris au choix du Gouvernement d'appréhender dans un même mouvement les différents aspects qui régissent la vie des entreprises et des salariés. Il exprime une volonté réelle de changer de logiciel et de transformer structurellement notre pays. Par le passé, la réflexion sur l'entreprise et le salarié s'est trop enfermée dans des raisonnements en silos et des logiques de cloisonnement.

Cette réflexion fait d'ailleurs l'objet d'une concertation approfondie avec les partenaires sociaux. Nous aurons l'occasion de défendre nos convictions au Parlement lors du premier semestre 2018. Je pense que les préoccupations de votre proposition de loi trouveront là l'opportunité d'être largement discutées.

Nous pouvons d'ailleurs partager votre réflexion selon laquelle certaines pratiques actionnariales ou managériales sont contestables et contre-productives pour l'entreprise elle-même. Mais si nous devons garder un regard critique sur ces pratiques qui appellent en effet toute notre vigilance, gardons à l'esprit que trop se focaliser sur les difficultés rend aveugle aux évolutions positives en cours. Aujourd'hui, nombreuses sont les entreprises tricolores à s'engager pleinement dans la transition de notre modèle économique et à développer des politiques actives en matière de responsabilité sociétale et environnementale. Un travail législatif a d'ailleurs déjà été amorcé dans ce domaine sous le précédent quinquennat.

Notre groupe tient à attirer votre attention sur l'importance d'avancer avec prudence afin de ne pas fragiliser le modèle économique français. Ainsi, les relations entre les dirigeants, les actionnaires et les salariés mériteraient de ne pas être abordées sous l'angle de l'antagonisme, mais sous celui de la conjugaison des intérêts et de l'effort collectif.

Concernant la limitation du salaire, il semble nécessaire de rappeler que la détermination d'un plafond n'entraîne pas automatiquement une élévation du plancher et que cette disposition, qui là encore s'en remet à un rapport du Gouvernement, n'entend pas résoudre sur le fond un problème légitime. Nous estimons qu'il serait plus opportun d'investir les questions de la participation et de l'intéressement du salarié dans l'entreprise qui, en plus de relever le plancher, permettrait d'associer le salarié au succès de son entreprise et de renforcer les convergences des intérêts des différents acteurs de l'entreprise.

Je tiens également à vous mettre en garde contre la généralisation du vote double dans les conseils d'administration qui a bien souvent été perçue comme un outil au service de l'État pour peser de manière plus significative dans la direction des entreprises. Le droit de vote double n'intéresse de fait que les investisseurs cherchant à exercer un contrôle de la société. Il convient d'anticiper les effets indésirables qui pourraient accompagner la généralisation de ce dispositif et l'avènement d'un vote triple.

Une telle disposition pourrait en effet favoriser une augmentation du nombre de prises de contrôle et conduire de facto à un bouleversement des équilibres dans les comités de direction, ce qui contreviendrait à l'esprit même du texte. Par ailleurs, il est indispensable de distinguer le « court-termiste » managérial et le « court-termiste » actionnarial entre lesquels aucun lien systématique n'est avéré.

Concernant la question de la transparence financière, nous pensons que celle-ci doit être un moyen de tisser de la confiance avec les salariés et les citoyens.

Nous observons que ce texte tente de contourner la décision du Conseil constitutionnel relative à la disposition de la loi Sapin II de lutte contre la corruption et la fraude fiscale, laquelle prévoyait l'obligation pour les entreprises de rendre publiques leurs pratiques de transfert de bénéfices et de base taxable vers des États à fiscalité privilégiée. Le dispositif proposé n'échappe pas à la question de son applicabilité.

Notre groupe estime que le sujet de la transparence financière des entreprises constitue avant tout un enjeu européen si nous voulons véritablement mettre en œuvre des mécanismes de contrôle et de sanction efficaces. L'échelle européenne s'avère pertinente et nécessaire pour que cela ne pèse pas sur la concurrence de nos entreprises.

Du point de vue de la philosophie générale, la présente proposition de loi cible les grandes entreprises, avec une certaine défiance qui ne paraît pas un postulat de départ constructif. Elle tend également à oublier les problématiques et les spécificités de nos TPE et de nos PME et des créateurs d'entreprises en général, qui évoluent dans un cadre administratif trop complexe, trop lourd et bien souvent déconnecté des réalités.

Je crois qu'il est nécessaire d'inverser cette logique. La réflexion sur la place et la responsabilité de l'entreprise dans la société doit d'abord s'articuler autour de la notion de confiance. Vous me permettrez à ce propos de citer Winston Churchill. Je ne répéterai pas ce qu'il a dit du socialisme pour ne pas paraître me livrer à une provocation déplacée, mais je reprendrai ses propos sur l'entreprise : « On considère le chef d'entreprise comme un homme à abattre ou une vache à traire. Peu voient en lui le cheval qui tire le char. » Ce dont notre pays a besoin, c'est que les entreprises aient confiance et puissent créer de la croissance et donc de l'emploi. Et le salarié sera intéressé à la dynamique ainsi créée.

Confiance des salariés envers leur patron et vice versa, telle est la clé de la vie d'une entreprise. La réussite de la concertation sur la réforme du dialogue social et des ordonnances sur le travail est une réelle avancée collective. Il nous faut désormais travailler à l'invention d'un nouveau modèle de participation et d'intéressement des salariés comme le Président de la République s'y est engagé.

Confiance de l'État vis-à-vis des entrepreneurs, telle est la clé pour libérer les énergies créatrices et positives. Les réformes à venir du Gouvernement sont à ce titre très attendues.

Mes chers collègues, vous l'aurez compris, notre groupe ne peut soutenir cette proposition de loi. Celle-ci a certes le mérite d'ouvrir un débat nécessaire sur la place de l'entreprise dans la société du XXI^e siècle, mais nous aurons l'occasion d'y revenir lors du débat parlementaire sur la croissance et la transformation des entreprises au cours duquel chacun de nos groupes pourra présenter ses propositions. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe REM.*)

M. le président. La parole est à M. Stanislas Guerini.

M. Stanislas Guerini. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, en 200 ans, notre pays a connu trois révolutions industrielles et il est en train d'entrer dans une quatrième. À chacune de ces révolutions, nos entreprises ont dû réinventer leur modèle, faire évoluer leurs activités, innover. Pourtant, dans le même temps, la définition même de ce qu'est une société est restée inchangée, sans prendre en compte les évolutions de la société.

La proposition de loi du groupe Nouvelle Gauche me semble poser des questions légitimes, même si nous divergeons quant aux réponses à apporter. Elles font partie des réflexions que tous les dirigeants politiques actuels doivent avoir. De fait, cette majorité partage ces questionnements, notamment celui de savoir ce qu'est une entreprise aujourd'hui, comment favoriser son engagement sociétal, comment mieux répartir la valeur. Traiter cette question, c'est aussi œuvrer à la réconciliation des Français non pas tant avec l'entreprise, comme le ministre l'a souligné tout à l'heure, mais plus largement avec la notion même d'actionnariat.

L'engagement devient la vertu cardinale de ce début de siècle et les attentes sont très grandes. Les consommateurs sont devenus des « consommacteurs ». Les entreprises doivent aujourd'hui fidéliser leurs salariés de la génération Y ou Z, qui sont en quête de sens. Leur réputation devient un de leurs actifs les plus précieux. Tout cela doit nous interroger sur la responsabilité sociale des entreprises.

Il nous semble urgent en conséquence de sortir des oppositions binaires qui distinguent des termes supposément irréconciliables : le capital contre le travail ; la compétitivité contre la responsabilité ; la transparence contre la simplification.

C'est ce constat qui nous a servi de base, à Agnès Touraine et moi-même, pour formuler les propositions que nous avons remises au ministre de l'économie, dans le cadre des travaux préparatoires à la future grande loi relative à la transformation et à la croissance de nos entreprises.

Les auditions que nous avons menées ont renforcé ma conviction que nous devons porter une vision politique ambitieuse de ce que l'entreprise est en train de devenir. Il faut avoir une vision à la fois lucide et exigeante qui consacre l'entreprise non pas comme une simple association d'actionnaires, mais comme un lieu d'innovation collective qui produit de l'utilité au service de l'économie.

Nous nous retrouvons ainsi sur la nécessité de mener un travail de réécriture du code civil, sans tabou, du code de commerce et de la *soft law* sur la définition de la société.

Les articles 1832 et 1833 du code civil, qui ont fait couler beaucoup d'encre, sont au cœur de la proposition de loi. Vous proposez une version maximaliste de la modification de ces articles...

M. Boris Vallaud. Et vous, minimaliste !

M. Stanislas Guerini. ...visant à définir les parties prenantes. À l'image de ce que propose la majorité depuis le début du quinquennat, nous sommes quant à nous convaincus qu'il convient de respecter la liberté d'entreprise, la liberté de chacun.

M. Alain Bruneel. La liberté des salariés !

M. Stanislas Guerini. Cette liberté de choix doit s'exercer en sécurisant les entreprises et celles qui, parmi elles, veulent agir différemment, dans le sens d'un plus grand engagement sociétal. Nous avons ainsi proposé avec Agnès Touraine d'ouvrir de nouvelles possibilités dans le code civil. Peut-être ces propositions nourriront-elles la future loi et inspireront-elles la mission Notat-Senard ! Les entreprises qui souhaitent conserver leur statut actuel doivent pouvoir le faire, mais il faut aussi encourager l'ensemble des entreprises à pouvoir avancer afin d'inspirer, de diffuser la responsabilité sociale le plus largement possible.

Comme vous – c'est une bonne proposition – je pense qu'il est pertinent de créer un nouveau type de statut d'entreprise, à l'image du mouvement inauguré aux États-Unis avec les *B Corp*, ces entreprises à objet social élargi. Une entreprise à mission permettrait de trouver une troisième voie entre « entreprise capitaliste » et entreprise solidaire. Nous devons casser les murs trop épais séparant aujourd'hui l'économie sociale et solidaire – avec les contraintes afférentes – et le monde de l'entreprise traditionnelle qui ne serait mû que par l'idée d'une maximisation des bénéfices.

Outre les statuts, vous appelez à aller plus loin en matière de gouvernance. J'ai à cœur de rappeler qu'en la matière la France n'a pas à rougir de sa situation et qu'elle est déjà en pointe. Les règles adoptées ces dernières années sont ambitieuses et devraient nous amener, bien au contraire, à promouvoir notre système de gouvernance et l'engagement social fort dont fait déjà preuve la grande majorité des entreprises françaises. Un discours de valorisation soutenu par nos responsables politiques sur un plan international constitue un premier signal indispensable, à l'image de la capacité anglo-saxonne à déployer une vision valorisante, véritable outil de *soft power*. Faisons la même chose avec nos entreprises ! Défendre cette vision audacieuse et prospective des entreprises françaises impose de poursuivre un progrès permanent en matière de gouvernance, de continuer à avancer en matière de partage de la valeur et de la responsabilité sociale.

C'est pour cela que nous avons proposé, entre autres, d'intégrer davantage la démarche RSE dans la stratégie de l'entreprise. Il faut avancer en matière de rapport intégré, il faut renforcer le dispositif des fondations actionnaires, il faut accroître les exigences de la *soft law* – du droit souple – en matière d'indépendance des administrateurs, il faut améliorer l'identification des investisseurs pour favoriser l'actionariat engagé et de long terme.

Vous le voyez, nous allons faire des propositions très concrètes qui, j'en suis certain, nourriront le futur projet de loi sur la croissance et la transformation des entreprises. C'est une vision ambitieuse de la responsabilité sociale que soutiendra cette majorité ! Peut-être me rétorquerez-vous que nous n'allons pas assez loin, notamment en ce qui concerne la rémunération des dirigeants ou la présence des salariés dans les conseils d'administration, mais certains dispositifs adoptés ces dernières années commencent à être mis en place : je pense, notamment, au *say on pay*. Il faut les évaluer avant d'aller plus loin. C'est cette différence d'approche qui nous amène à demander un renvoi en commission, mais je n'en demeure pas moins convaincu que nous pourrions trouver des

points de convergence, lors de nos échanges à venir, sur ce que doit être l'entreprise du XXI^e siècle. (*Applaudissements sur les bancs du groupe REM.*)

M. le président. La parole est à M. Stéphane Viry.

M. Stéphane Viry. Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, nous sommes invités aujourd'hui à nous prononcer sur une proposition de loi de nos collègues du groupe Nouvelle Gauche qui tente de redéfinir le cadre légal et la définition de l'entreprise pour installer les fondamentaux de ce qu'il appelle « une nouvelle gouvernance ».

Nous avons eu l'occasion d'exprimer notre point de vue en commission des lois, le groupe Les Républicains étant attaché au débat sur ce sujet. Il nous semble que la question du rôle de l'entreprise dans la société peut évoluer et prendre de nouvelles formes. Il nous semble aussi que la prudence est de mise. Ainsi, catapulter les articles 1832 et 1833 du code civil au détour d'une journée de « niche » peut laisser assez songeur. Sur ces sujets, il est urgent d'attendre.

Mes chers collègues du groupe Nouvelle Gauche, vous avez choisi de faire entendre votre voix sur des sujets dont s'est emparé le Gouvernement, ce qui se comprend parfaitement mais ne facilite pas notre travail de parlementaire cet après-midi. Vous nous mettez devant le fait accompli et, surtout, vous nous demandez de nous prononcer sur une version législative non aboutie, vous l'avez reconnu vous-mêmes : les travaux restent ouverts et doivent être mûris.

Alors, nous le savons, bien sûr : pas plus que nous, pas plus que toutes les oppositions vous ne disposez d'une administration derrière vous. Cela ne change toutefois rien au résultat : une proposition de loi qui n'a pas les moyens de ses ambitions, qui compte six demandes de rapports, qui fait bouger des articles du code civil vieux de 200 ans sans concertation suffisante et sur laquelle le président de l'Assemblée nationale n'a pas sollicité l'avis du Conseil d'État.

Je constate aussi les pouvoirs limités de l'opposition, qui ne peut pas vraiment légiférer dans cette belle maison même quand il s'agit d'un sujet porté à bras-le-corps depuis des années, comme c'est ici le cas, monsieur le rapporteur – cet aparté est destiné à mes collègues de La République en marche, dont j'espère qu'ils légiféreront la main tremblante lors de nos éventuels futurs débats sur la réforme constitutionnelle.

Le groupe Les Républicains n'est pas suspendu à l'action du Gouvernement, mais nous ne pouvons pas faire comme si le partage de la valeur et l'engagement sociétal des entreprises n'étaient pas le deuxième thème du PACTE, comme si les entreprises à mission, l'actionariat salarié, les modalités de la participation et de l'intéressement n'allaient pas être remis sur la table dans les semaines à venir. Nous ne pouvons pas faire comme si le Gouvernement ne venait pas d'ouvrir une consultation publique et comme s'il n'y avait pas une mission en cours sur la relation entre entreprise et intérêt général, dont nous attendons les conclusions pour le 1^{er} mars.

J'en viens désormais aux axes forts de votre proposition de loi.

Sans surprise, nous avons de sérieux doutes quant à votre redéfinition de l'objet social de l'entreprise. L'article 1^{er} nous semble de ce point de vue-là téméraire. Que l'entreprise soit au cœur de son époque, tournée vers une économie juste et durable, nous ne pouvons qu'en être d'accord. La prise en compte des parties prenantes se fait déjà et peut aller encore

plus loin, notamment par le biais de la promotion de nouvelles formes sociales proches des entreprises à mission dont vous proposez une version à l'article 10.

Mais ce débat n'est pas sans rappeler les lignes d'opposition qui ont structuré les discussions du quinquennat précédent. On retrouve encore cette volonté de contraindre l'entreprise : hier, c'était la contraindre à trouver puis finalement à chercher un repreneur en cas de cession de site et, aujourd'hui, c'est lui dicter l'élargissement de son objet social. Or, nous le savons tous, la loi qui se veut la plus vertueuse est parfois la plus créatrice de contentieux : *quid* demain de l'arbitrage entre intérêts potentiellement divergents des parties prenantes et des actionnaires ?

Cela ne veut pas dire qu'il faut renoncer et rester buté sur une vision de l'entreprise cantonnée à sa vocation lucrative et aux intérêts de ses actionnaires. La France peut aussi revendiquer quelques motifs de fierté à ce sujet. L'Autorité des marchés financiers reconnaît les efforts de nos entreprises en matière de RSE, notamment pour intégrer les parties prenantes. Une grande partie des grandes entreprises françaises intègre déjà leurs attentes dans leurs priorités stratégiques à travers des outils dédiés. L'agence de notation Vigeo Eiris a considéré dans son rapport de janvier 2017 que les informations extra-financières publiées par les entreprises françaises étaient les plus complètes au monde.

Vous l'aurez compris, nous serions plus favorables à des sociétés de mission créées sur la base d'une démarche volontaire, un peu sur le modèle d'autres pays – je pense aux *public-benefit corporations* américaines ou même au *UK companies act* de 2006, qui permet justement de prendre en compte les intérêts des parties prenantes en accord avec l'intérêt des actionnaires.

Cela ne veut pas dire donner un blanc-seing à votre article 10. Votre conception des sociétés à missions pourrait porter atteinte à la liberté de gestion de l'entreprise en raison des pouvoirs très étendus qu'il donne au comité de gestion de l'objet étendu. Le fait d'étendre l'objet social de l'entreprise ne peut se faire au détriment de son objet premier, qui est de rendre possible l'activité, la croissance et la rentabilité. Il nous semble que votre proposition n'atteint pas tout à fait un tel équilibre. Cette question de l'équilibre sera en quelque sorte le leitmotiv de mon intervention.

Si la majeure partie de vos propositions présente un réel intérêt, tout reste une question de curseur. On ne peut que s'intéresser au renforcement des administrateurs salariés, qui a fait ses preuves en Allemagne notamment, ou au droit de vote triple pour favoriser l'actionariat pérenne. Mais sur la co-détermination, vous savez que les dispositions de la loi Rebsamen sont applicables depuis un an tout rond. Evaluons avant de légiférer ! Evitons les dispositions contraires à la liberté contractuelle comme celle visant à imposer aux sociétés par actions simplifiées de se transformer en sociétés anonymes !

La participation fait partie de sujets auxquels nous sommes très attachés. Votre volonté de la rendre obligatoire à compter de vingt salariés s'entend parfaitement mais, encore une fois, pourquoi ne pas privilégier la démarche volontaire des entreprises ? Il ne faudrait pas que votre article 4 se traduise par un risque susceptible d'affecter la rentabilité des PME notamment. Peut-être faudrait-il faire de ce seuil de vingt un seuil facultatif et laisser à cinquante le seuil obligatoire ?

Enfin, je souhaiterais dire un mot sur l'article 5 de votre proposition visant à créer un rescrit social préalable au licenciement collectif pour motif économique. C'est votre manière de donner suite à la question de l'évaluation des difficultés économiques des filiales françaises dans le cadre du périmètre national. Nous avons soutenu cette mesure lors de la loi d'habilitation des ordonnances « Travail », tout comme nous avons souhaité réinscrire dans la loi de ratification son annulation en cas de fraude. Nous ne pouvons que partager votre souci de prémunir nos filiales de la création artificielle de difficultés économiques. Toutefois, là encore, plutôt que d'imposer une forme de contrôle administratif *ex ante* de l'activité des multinationales qui demandent une validation de plan de sauvegarde de l'emploi – PSE –, peut-être faut-il s'assurer des moyens qui seront donnés au juge pour mener son enquête, le cas échéant ? Nous appelons l'attention du Gouvernement sur ce point particulier.

M. Olivier Faure. Vous avez fait réécrire votre texte par le MEDEF !

M. Stéphane Viry. Je conclus en vous remerciant pour le débat d'idées que vous proposez à notre assemblée avec cette proposition de loi. L'ONU dénonçait récemment les dérives du capitalisme effréné.

M. Jean-Paul Lecoq. Avec raison !

M. Stéphane Viry. Notre veille Europe est au carrefour de deux capitalismes, américain et chinois, très offensifs, dont le premier ne pense qu'à ses actionnaires et le second...

M. Jean-Paul Lecoq. À son peuple !

M. Stéphane Viry. ...qu'à sa logique d'État. Nous avons aujourd'hui l'occasion de repenser ensemble le rôle de l'entreprise au service de l'intérêt général, mais à une condition : que l'intérêt général passe par la croissance et l'emploi.

M. Olivier Faure. Je vous pensais plus ouvert !

M. le président. La parole est à M. Pacôme Rupin.

M. Pacôme Rupin. Vous nous invitez, chers collègues du groupe Nouvelle Gauche, à débattre sur la gouvernance des entreprises, ce qui revient à se demander comment le pouvoir de décision doit se partager en leur sein.

Votre proposition de loi s'intitule « Entreprise nouvelle et nouvelles gouvernances », or, à mon sens, elle aurait dû s'appeler « Nouvelles gouvernances des sociétés à capitaux. » Comme je l'ai dit en commission des lois, je pense que vous confondez la notion d'entreprise et celle de société. En effet, votre objectif n'est pas de changer la gouvernance des entreprises puisqu'il existe autant de gouvernances que nécessaire afin de répondre aux différentes volontés individuelles ou collectives sur la forme de gouvernance et de propriété d'une entreprise.

En effet, il existe déjà des entreprises sans actionnaires et sans propriétaire : c'est le cas des associations. Il existe déjà des entreprises avec une gouvernance et une propriété détenues par les salariés : c'est le cas des coopératives. Il existe déjà des entreprises avec une gouvernance détenue par ceux qui bénéficient de leurs services : c'est le cas des mutuelles. Il existe déjà des entreprises qui appartiennent aux citoyens à travers l'État ou les collectivités territoriales : c'est par exemple le cas des établissements publics à caractère industriel et commercial.

Enfin, il existe même une reconnaissance des entreprises pourtant détenues par des actionnaires, c'est-à-dire des sociétés de capitaux, et qui ont un objectif social ou environnemental.

C'est d'ailleurs à vous que nous devons ce nouveau statut, puisque c'est la loi qui porte le nom de votre candidat à l'élection présidentielle, la loi Hamon de 2014, qui a introduit la notion d'entreprise solidaire d'utilité sociale. Cette disposition est à mes yeux une bonne chose, car elle a permis à un certain nombre d'entrepreneurs sociaux qui avaient décidé de prendre le statut de société, de faire reconnaître que leur priorité était, non pas la rentabilité économique, mais l'accomplissement d'une mission sociale ou environnementale.

Vous indiquez, dans votre exposé des motifs, que « la conception de l'entreprise, telle qu'elle existe dans le droit français, apparaît décalée par rapport à sa réalité contemporaine et archaïque au regard de sa mission au XXI^e siècle ». Or il n'existe pas de définition juridique de l'entreprise au sens strict, et ce, pour une raison simple: c'est que ce terme renvoie, comme je viens de le démontrer, à des réalités extrêmement différentes. En effet, une entreprise est une structure dans laquelle s'organise une activité économique. D'un point de vue juridique, elle n'a aucune consistance, et c'est la notion de « statut » qui la lui apporte.

Ce n'est donc pas la gouvernance des entreprises que vous souhaitez changer, mais bien celle des sociétés de capitaux. Pourquoi pas? Mais, dans ce cas-là, n'oublions pas qu'il est déjà possible, dans notre droit, de dessiner la gouvernance que vous souhaitez imposer à toutes les sociétés.

Je suis également en désaccord avec un autre point de votre exposé des motifs. Vous y écrivez que l'entreprise doit être « regardée comme un bien commun ». C'est vrai pour les entreprises publiques. C'est souvent vrai pour les entreprises de l'économie sociale et solidaire. Mais c'est beaucoup plus rarement vrai pour les entreprises privées, qui répondent à des intérêts privés. C'est, du reste, une liberté à laquelle je suis attaché. Il faut en effet laisser à l'entrepreneur cette liberté fondamentale, qui est d'ailleurs assurée par l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, de créer une société ayant pour priorité le développement d'une activité économique. Or l'article 1^{er} de votre proposition de loi me fait penser que vous voulez revenir sur cette liberté.

Vous voulez en effet élargir l'objectif premier d'une société et imposer la prise en compte des conséquences environnementales et sociétales de l'activité de la société, au même titre que l'intérêt des associés et de l'entreprise. Cette rédaction me paraît large et imprécise. Les sociétés doivent déjà respecter un cadre réglementaire, social et environnemental, que nous nous efforçons d'élaborer ici même. Ce cadre étant déjà très contraignant, comment pouvons-nous, concrètement, demander à des sociétés qui ont déjà suffisamment à faire pour gagner des marchés, développer leur activité et respecter le cadre réglementaire existant, d'être volontaires pour répondre à des objectifs sociaux et environnementaux, que vous mettez sur le même plan que les objectifs économiques?

Vous semblez oublier que l'immense majorité des sociétés sont des très petites entreprises. Si les grandes entreprises peuvent financer un département entier consacré à leur responsabilité sociétale, cela ne peut pas être le cas de toutes les entreprises. Beaucoup de dirigeants de petites entreprises font preuve de bonne volonté pour répondre à des objectifs sociaux et environnementaux supplémentaires au cadre réglementaire,...

M. Jean-Paul Lecoq. C'est que c'est possible!

M. Pacôme Rupin. ...mais nous ne pouvons pas tous les y contraindre.

Ainsi, s'il faut évidemment prendre en compte les évolutions sociales et environnementales de notre monde, il faut aussi laisser les sociétés, leurs dirigeants et leurs salariés se concentrer sur leur mission principale, à partir du moment où, dans l'exercice de cette mission, notre droit social et environnemental est respecté. (*Applaudissements sur les bancs des groupes REM et MODEM.*)

M. le président. La parole est à Mme Stéphanie Kerbarh.

Mme Stéphanie Kerbarh. Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le rapporteur, chers collègues, le 24 avril 2013, c'était il y a quatre ans. Jusque-là, tout le monde est d'accord avec moi! Mais c'était aussi un jour particulier pour notre planète, un triste jour, où 1 138 personnes sont mortes et où 2 000 autres ont été blessées, le jour où un immeuble s'est effondré. Je veux évidemment parler du Rana Plaza.

Ce jour-là, nous avons pris conscience de l'importance de la responsabilité sociétale des organisations, et notamment des donneurs d'ordre. Depuis, l'univers réglementaire et normatif s'est considérablement développé. Le 1^{er} janvier 2016, la France a adopté le programme de développement durable de l'ONU et ses dix-sept objectifs de développement durable à l'horizon 2030. Le 27 mars 2017, la France a adopté la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, qui impose de mettre en place des mécanismes destinés à prévenir les atteintes aux droits humains et les dommages environnementaux dans l'ensemble de leur chaîne de production.

M. Olivier Faure. C'était déjà Dominique Potier!

Mme Stéphanie Kerbarh. En effet, c'était déjà à l'initiative de notre collègue. En juillet 2017, la norme internationale ISO 20400 a été publiée en français, qui fournit aux organisations des lignes directrices pour intégrer la responsabilité sociétale dans leur processus d'achats. Depuis le 19 juillet 2017, une ordonnance exige, pour les entreprises concernées, de remplacer le « rapport RSE » par une « déclaration de performance extra-financière » insérée dans leur rapport de gestion. En plus d'une analyse des risques extra-financiers, l'entreprise doit présenter des informations sur la manière dont elle prend en compte les conséquences sociales et environnementales de son activité. Cette « déclaration de performance extra-financière » sera plus proche de la stratégie des entreprises que l'ancien rapport RSE. En effet, les entreprises devront veiller à la mettre en rapport avec leur modèle économique.

Depuis le 1^{er} octobre 2017, enfin, le Label Relations fournisseurs et achats responsables intègre la norme internationale Achats responsables 20 400 dans le référentiel d'évaluation. C'est le premier label d'État en la matière remis par les pouvoirs publics.

Pour rappel, la responsabilité sociétale s'appuie sur un texte international, la norme ISO 26 000, qui décrit ce que doivent faire les organisations pour fonctionner d'une manière socialement responsable. Elle repose sur sept grandes questions centrales, qui sont: la gouvernance de l'organisation; les droits de l'homme; les relations et conditions de travail; l'environnement; les bonnes pratiques des affaires; les questions relatives aux consommateurs; l'engagement sociétal et la dynamique des territoires.

La législation française est aujourd'hui l'une des plus développées au sein de l'Union européenne. Une étude réalisée pour le Médiateur des entreprises en avril 2017 montre d'ailleurs que les entreprises françaises sont plus

performantes, en matière de responsabilité sociétale des entreprises, que celles des trente-cinq pays de l'OCDE et des pays émergents. Nous pouvons en être fiers, mais nous devons continuer à développer cette responsabilité et à sensibiliser les États membres de l'Union européenne sur cette question. La France reste pleinement engagée sur ce sujet au niveau international.

Je souhaite également faire un clin d'œil à la francophonie. Celle-ci déploie son projet politique et ses programmes en faveur de la promotion des droits de l'homme. Ses actions trouvent aujourd'hui un nouvel écho au travers de la RSE. Dans un monde où les citoyens sont de plus en plus informés, de plus en plus connectés, mais aussi de plus en plus solidaires, la question de la responsabilité des entreprises vis-à-vis de l'impact qu'elles ont sur la société et sur l'environnement est essentielle et elle suscite des attentes. Il s'agit, je vous l'affirme, d'un réel avantage compétitif.

Être une société socialement responsable signifie non seulement satisfaire pleinement aux obligations juridiques, mais aussi aller au-delà, en investissant dans le capital humain, l'environnement et les relations avec les parties prenantes, c'est-à-dire avec tous les acteurs qui participent à la vie économique : salariés, clients, fournisseurs, actionnaires, mais aussi syndicats, ONG, société civile et collectivités locales.

Il est important de rappeler que la RSE n'est pas contradictoire avec la performance financière. Elle permet au contraire de dégager de nouvelles opportunités créatrices de valeur au travers d'avantages concurrentiels, d'attirer et de retenir les salariés, mais aussi les clients, d'avoir des relations fructueuses avec les entreprises, les pouvoirs publics, les médias, les fournisseurs, les clients et l'ensemble de la communauté.

M. Olivier Faure. Quelles conséquences en tirez-vous ?

Mme Stéphanie Kerbarh. « Aujourd'hui, j'ai le rêve que la nature sera respectée, que nous combattons la pollution et le réchauffement climatique. J'ai le rêve que le respect des générations futures va créer de nouveaux modes de consommation. Aujourd'hui, j'ai un rêve de justice sociale et de paix dans le monde entier, parce que chaque enfant sera épargné du travail forcé et de quelques autres formes d'exploitations. Garçons et filles pourront exploiter pleinement leur potentiel. Les organisations seront évaluées sur la base du soin qu'elles ont vis-à-vis des autres. » Tels sont les quelques mots simples que l'ISO – Organisation internationale de normalisation – a choisis pour présenter la responsabilité sociétale au grand public.

La RSE relève de la sphère du politique, c'est-à-dire de l'art de faire des choix collectifs. Alors, donnons-nous le temps de construire ensemble. C'est dans ce but que le groupe La République en marche votera le renvoi en commission de cette proposition de loi. (*Applaudissements sur les bancs des groupes REM et MODEM.*)

M. le président. La discussion générale est close.

La parole est à M. Dominique Potier, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Dominique Potier, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Je vous remercie, monsieur le président, de me donner la parole pour répondre aux orateurs qui ont presque tous fait preuve d'une bonne

volonté exemplaire, d'une immense bienveillance et d'une grande sollicitude... pour demander le renvoi en commission de cette proposition de loi !

En vous écoutant, chers collègues, il m'a semblé qu'il y avait beaucoup de démonstrations d'amour et de bienveillance, mais bien peu de preuves d'amour. Et je crains que ce renvoi en commission ne signifie, pour beaucoup d'entre vous, un renvoi aux oubliettes des nombreux points saillants que nous avons voulu mettre en évidence.

M. Boris Vallaud. Absolument !

M. Dominique Potier, rapporteur. Sont-ils à ce point irréalistes ? Non ! Dix-huit pays européens nous ont devancés en matière de codétermination et ce que nous proposons ne nous ferait même pas rattraper ce retard.

Le groupe de la République et de la révolution en marche fait soudain preuve d'une grande timidité et nous reproche de vouloir casser des murs. Pour ma part, j'ai plutôt l'impression que nous sommes en train de protéger des citadelles. Je vous le dis très sincèrement, je suis extrêmement déçu, car les conversations que j'avais pu avoir avec certains d'entre vous me laissaient espérer davantage. Beaucoup avaient exprimé des attentes politiques fortes, mais ils ne semblent pas prêts à leur donner une réelle traduction, et cela me cause une immense déception. Je suis déçu de voir que beaucoup ne vont pas au-delà d'une adhésion de principe.

Il y a évidemment des exceptions, et je voudrais ici m'adresser à l'aile gauche de la Nouvelle gauche. Vous avez absolument voulu, chers collègues, déposer des amendements relatifs à l'écart des revenus, pour montrer votre différence. Nous sommes restés prudents sur ce sujet, car il s'agit d'une question complexe. Faut-il, par exemple, y inclure les dividendes ? Nous nous sommes montrés prudents, disais-je, et nous avons demandé une étude sur ce sujet. Vous proposez un écart de 1 à 20. Sachez que la conviction personnelle de votre rapporteur – elle va sans doute vous surprendre et vous pourrez la méditer –, c'est que personne, en un mois, ne doit pouvoir gagner plus qu'une autre personne en un an. Telle est ma position éthique et philosophique.

Mme Cécile Untermaier. Très bien !

M. Dominique Potier, rapporteur. Sur cette question, le débat reste totalement ouvert et nous avons seulement fait le choix de la prudence dans le cadre de cette proposition de loi. Je voulais, en tout cas, vous remercier pour votre soutien. Je remercie de la même manière M. Erwan Balanant, qui nous a dit qu'il souhaitait, dans le cadre de l'examen de la loi PACTE, aller plus loin que nous. Nous prenons donc rendez-vous avec lui et avec nos quelques alliés.

Si je reste sur ma faim, c'est parce qu'à chaque fois qu'on rentre dans le dur, dans l'effectivité, comme dit si bien le Président de la République, on assiste à une démission, point par point. La codétermination, c'est pour demain, ou pour jamais ? Quand on évoque la participation, on parle d'intéressement. Mais je rappelle au passage que l'intéressement est facultatif. Rendre 100 % des Français potentiellement bénéficiaires d'un intéressement, ce n'est pas la même chose qu'abaisser le seuil de la participation de 50 à 20 salariés, ou de 50 à 10, comme le propose le premier syndicat de ce pays. Je voudrais préciser à Stéphane Viry, avec qui j'ai déjà eu une discussion à ce sujet, que nous ne portons nullement atteinte à la compétitivité des PME, puisque cette participation est calculée sur le bénéfice – un demi bénéfice, moins 5 % du rapport entre la valeur ajoutée et les capitaux, ramené à la masse salariale sur la valeur ajoutée.

Certains syndicats ont proposé de modifier cette formule, qui fait aujourd'hui consensus. Elle pourrait certes être améliorée. On pourrait par exemple ajouter au bénéfice de l'entreprise les aides de type CICE ou équivalentes, pour que les salariés en bénéficient. On pourrait aussi déduire toutes les pénalités fiscales qui sont le fait des dirigeants, tant qu'il n'y a pas de codétermination. Nous pourrions améliorer cette formule, mais il est clair que le principe de la participation ne porte nullement atteinte à la compétitivité des entreprises, puisqu'il s'agit seulement de partager une part des bénéfices. Vous avez souvent le mot « partage » à la bouche mais, dès qu'il s'agit de passer aux travaux pratiques, le résultat est décevant.

Même si j'ai apprécié le ton et le style de M. le ministre de l'économie et des finances, je constate qu'il y a deux poids et deux mesures – et cet adage devient finalement une marque de fabrique. En effet, pour les ordonnances, il fallait aller vite et on a pu décider, au détour d'une réforme du code du travail, que le périmètre de licenciement d'une entreprise ne se ferait plus à l'échelle de l'économie mondiale, mais au niveau national, et même au niveau de la branche ! Tout cela a été décidé sans aucune évaluation des conséquences d'une telle mesure, dont nous savons pourtant tous qu'elles sont dramatiques sur nos territoires.

M. Jean-Louis Bricout. Très juste !

M. Dominique Potier, rapporteur. Pour prendre ces décisions, nous n'avons pas eu besoin d'évaluation. Mais, lorsqu'on parle de la place des administrateurs salariés dans les entreprises, il faudrait une évaluation sur dix ans ? L'introduction des premiers administrateurs salariés ne remonte pas à 2015, comme l'a dit M. le ministre, mais à 2013. Cela fait cinq ans qu'ils existent et nous n'aurions pas assez de recul pour évaluer leur action et passer à l'étape suivante ? Je suis extrêmement surpris de cette timidité.

S'agissant, par ailleurs, du poids que représenterait pour les entreprises une augmentation de la participation, du partage des bénéfices, je voudrais dire au ministre de l'économie, dont j'ai apprécié qu'il adhère à la philosophie de notre texte et témoigne de son intérêt tout autant pour les questions soulevées que pour nos travaux, que ce serait faire un mauvais procès au monde du salariat de penser que la participation à la gouvernance des entreprises serait une charge. Ce serait mal connaître la réalité de l'industrie allemande, qui a passé un contrat avec le monde syndical pour réaliser des restructurations, des mutations, auxquelles notre pays a moins su faire face.

Je pourrais lui conseiller la lecture du livre très renseigné de Christophe Clerc et Jean-Louis Beffa. Ils ne sont, ni l'un ni l'autre, de grands révolutionnaires, mais ils font la démonstration avec Louis Gallois et bien d'autres patrons, comme Emmanuel Faber, ou le leader d'un grand champion de l'énergie et de l'eau, que le partage du pouvoir est une force pour nos entreprises et pour l'avenir.

Alors, je suis vraiment déçu, malgré cette adhésion à notre philosophie, car j'aurais aimé qu'au moins l'on adopte les deux premiers points, la réforme du code civil et le principe de codétermination. Nous aurions alors posé un beau socle, une belle première pierre à la réforme de l'entreprise que vous appelez de vos vœux.

J'aurais rêvé d'un Premier ministre et d'un Président de la République moins timides, prêts à donner à l'Europe du sud un leader, la France, pour réinventer un modèle de l'entreprise adapté au XXI^e siècle et qui rejoigne les meilleurs standards du nord de l'Europe, afin de construire un modèle européen qui soit une authentique alternative aux

deux capitalismes, dont le cynisme est souvent dénoncé dans ces rangs. C'est un projet qui aurait mérité que l'on se mobilise pour le consolider, et bâtir ensemble des alternatives.

Déception, également, je l'ai dit, quant à cette réforme du code civil. Tout ça pour ça !

On nous annonce une réforme de l'entreprise, mais nous n'avons au final que la faculté de créer des sociétés de mission ! Le décalage entre l'annonce et le résultat est abyssal. Les sociétés de mission ne sont pas une révolution ; elles sont une faculté offerte dans la gamme des fonctions de l'économie sociale. Sans créer de confusion, des leviers bien plus puissants existent, au-delà du code civil, qu'il s'agisse du renforcement de l'agrément de l'économie sociale et de l'utilité sociale ou de la double notation qui représente une perspective de profonde mutation de notre économie dans le rapport aux citoyens, aux consommateurs, aux épargnants et aux collaborateurs.

Mais enfin, le code civil, qui prend en compte les conséquences d'une activité sur le plan social, économique et environnemental, deviendrait donc une option dans votre conception ? Nous devons bien évidemment lui conserver, dans un pays comme la France qui est le pays des Lumières, une dimension universelle, qui doit être partagée, car aucun Français ne peut oublier, même lorsqu'il devient un salarié, qu'il est d'abord un citoyen. (*Applaudissements sur les bancs des groupes NG et GDR.*)

M. le président. La parole est à Mme la ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur.

M. Jean-Paul Lecoq. En marche vers le conservatisme !

Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, je voudrais tout d'abord excuser l'absence de M. Bruno Le Maire, retenu par une rencontre avec le ministre allemand fédéral des finances, M. Peter Altmaier.

Madame Laetitia Avia, monsieur Stanislas Guerini, nous nous félicitons du travail constructif engagé avec les députés sur la question de la gouvernance des entreprises et son objet social qui, vous l'avez souligné, trouvera un aboutissement naturel dans le projet de loi PACTE, plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises.

Madame Danièle Obono, comme l'a rappelé Bruno Le Maire ce matin, le Gouvernement est prêt à engager une réflexion sur la représentation des salariés dans les organes de gouvernance, mais après une évaluation robuste des dispositifs de la loi Rebsamen de 2015 sur ce sujet. C'est d'ailleurs ce qu'a dit M. Stéphane Viry.

S'agissant de l'évasion fiscale, le Gouvernement a lancé un chantier majeur au niveau européen pour mieux tracer les bénéfices des géants du net et faire progresser l'harmonisation fiscale.

Pour ce qui est du partage de la valeur en faveur des salariés, le Gouvernement proposera dans le projet de loi PACTE des mesures concrètes afin d'étendre aux salariés des petites entreprises les dispositifs de participation et d'intéressement.

Monsieur Pierre-Yves Bournazel, nous sommes d'accord : ces questions doivent être traitées autant que possible au niveau européen pour conserver des conditions de concurrence équitables pour nos entreprises.

Monsieur Pacôme Rupin, vous soulignez à raison les imprécisions qui caractérisent plusieurs articles de cette proposition de loi qui, à notre avis, n'a pas fait l'objet d'une étude d'impact et d'une concertation suffisantes.

Monsieur le rapporteur, soyons clairs, nous ne jetons pas ce sujet aux oubliettes.

M. Jean-Paul Lecoq. Mais si!

Mme Jacqueline Gourault, ministre. Nous nous donnons simplement les moyens de mieux cerner et traiter des questions centrales pour la vie des entreprises. Votre initiative a permis d'ouvrir le débat, et nous vous en remercions.

Merci beaucoup pour le travail réalisé. Continuons à réfléchir ensemble pour que nous puissions définir un cadre juridique permettant de reconnaître la participation des salariés, la possibilité d'un objet social élargi, sans alourdir démesurément les charges pesant sur nos entreprises, en particulier les petites et les moyennes, et en veillant à une bonne articulation de ces règles avec le droit existant et le droit européen. (*Applaudissements sur les bancs du groupe REM.*)

MOTION DE RENVOI EN COMMISSION

M. le président. J'ai reçu de M. Richard Ferrand et des membres du groupe La République en marche une motion de renvoi en commission déposée en application de l'article 91, alinéa 10, du règlement.

La parole est à Mme Laetitia Avia

Mme Laetitia Avia. Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le rapporteur, chers collègues, la proposition de loi « Entreprise nouvelle et nouvelles gouvernances » a fait l'objet de débats riches et respectueux des opinions de chacun en commission des lois. Je tiens à remercier tous les collègues qui ont contribué à ce long débat, lequel, pour reprendre les termes de M. le rapporteur, « honore » le travail parlementaire de par sa qualité.

Cette qualité s'est surtout manifestée dans l'expression des enjeux politiques, voire philosophiques, de cette proposition de loi. Chaque groupe a ainsi pu nourrir le débat de son point de vue quant au rôle de l'entreprise, ses missions, les relations entre le capital, la gouvernance et le travail, notamment.

Je soulignerai également le caractère philosophique de nos discussions car il ressort aussi de nos travaux en commission que le texte proposé ne peut pas, en l'état, être adopté. Ce texte s'apparente en quelque sorte à une proposition d'appel, visant surtout à engager le débat que nous avons aujourd'hui et que nous poursuivrons au printemps dans le cadre du projet de loi PACTE, ce qui est louable.

Monsieur le rapporteur, vous positionniez ce matin votre groupe comme éclairer, mais éclairer d'un projet sur lequel tous les projecteurs sont d'ores et déjà actionnés à travers le travail immense accompli par les six groupes de travail qui ont remis leur rapport fin décembre au ministre de l'économie.

La volonté du Gouvernement d'associer le plus grand nombre à travers une consultation publique doit être saluée. Or, vous le savez, on ne peut décemment voter une loi trois jours après avoir promis à nos concitoyens qu'ils seraient sollicités pour l'élaboration de ce projet.

M. Jean-Paul Lecoq. Et le code du travail? Et les ordonnances?

Mme Laetitia Avia. S'agissant de la méthode, ce texte comporte des dispositions qui viendraient suppléer ou remettre en cause des mécanismes mis en œuvre très récemment, que vous avez pour certains vous-même votés lors de la précédente mandature, mais qui n'ont pas encore pu produire leurs effets ou qui n'ont pas encore été évalués.

Surtout, et cela a été rappelé par mon collègue M. Balanant, de nombreuses dispositions de cette proposition révèlent la nécessité de poursuivre nos travaux pour en préciser le champ comme la teneur. Sur onze articles, cinq sont à mi-chemin entre la demande de rapport d'information et la proposition de mesures concrètes. Nous avons relevé cette difficulté en commission.

Force est de constater qu'en commission, aucun des groupes parlementaires n'a été en mesure d'alimenter le texte sur les bases fournies. En effet, nous avons étudié d'une part les amendements de suppression de notre collègue du groupe Les Républicains, et d'autre part les quelques amendements de M. le rapporteur visant à préciser, affiner son texte initial.

Un certain consensus s'est dégagé quant à la nécessité de poursuivre le travail de rédaction de cette proposition de loi, dans un esprit co-constructif, bien évidemment.

Vous me direz que c'est le travail de la majorité, mais en la matière, notre calendrier était connu et nous sommes déjà à l'œuvre. Vous me direz encore que, s'il n'y a pas d'amendement, c'est parce que ce texte serait parfait. Et nous serons en désaccord sur ce point.

Si la révolution de notre modèle d'entreprise est bel et bien en marche, je crois, à la lecture de ce texte, que beaucoup de chemin reste à parcourir.

Si nous reprenons le fond du texte, sur le point central qu'est la définition de la société, nous devons proposer une rédaction qui permette de mieux conformer notre droit au champ des responsabilités auxquelles les entreprises peuvent ou doivent être exposées.

Mais votre proposition de loi semble confondre ce qui tient des conditions de constitution d'une société, de sa validité, avec ce qui relève de la vie de la société et de sa gestion quotidienne.

Surtout, elle vise la notion d'entreprise que nous n'avons toujours pas définie en droit, mais qui figure sur la feuille de route de la mission interministérielle lancée le 5 janvier dernier.

Nous devons engager une réflexion sur le rôle de l'entreprise et l'articulation entre les trois entités que j'évoquais tout à l'heure : actionnaires, dirigeants et salariés, qui concourent ensemble à la réussite de l'entreprise. Finalement, le vrai sujet est celui de l'articulation entre la dynamique d'entreprise et son utilité sociale et environnementale.

Vous évoquiez la proposition de Stanislas Guerini, qui appelait à créer un statut de société à mission. La proposition envisagée va en ce sens et nous attendons surtout les conclusions de la mission interministérielle sur ce sujet.

S'agissant du renforcement de la présence des salariés au sein des conseils d'administration, doit-on souligner que vous avez vous-même voté la loi Rebsamen et donc soutenu les seuils actuellement applicables? Doit-on souligner que cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017, il y a tout juste un an, et qu'il n'a pas encore été procédé à son évaluation? Doit-on souligner que les organisations syndicales ne demandent pas à ce que 50 % des conseils d'administration soient constitués de salariés?

Le rôle du législateur n'est pas de gêner la bonne marche de l'entreprise par l'imposition de nouvelles règles de gouvernance tous les ans. Le conseil d'administration est un organe qui définit les orientations stratégiques de l'entreprise. En cela, il est un organe du temps long dont il faut considérer les évolutions avec méthode pour assurer leur efficacité.

S'agissant du troisième élément du texte, l'extension du champ de la participation obligatoire comme élément de rémunération des salariés dans des sociétés de vingt personnes, une fois n'est pas coutume, je dois dire que cette proposition de loi manque peut-être un peu d'ambition puisque M. le ministre soumet actuellement au vote, *via* la consultation publique, la possibilité de « Faire de l'intéressement et de la participation une réalité pour tous les salariés dans une logique de partage de la valeur ».

Gouvernement, majorité et acteurs du monde de l'entreprise s'accordent sur un point : il faut davantage intéresser les salariés au sort de l'entreprise. Et j'emploie ici le mot « intéresser » tant dans sa définition juridique que dans son acception dans le langage commun.

« Les salariés préfèrent recevoir le juste produit de leur travail qu'une cogestion » : je retiens ces propos d'une des auditions que vous avez menées, monsieur le rapporteur, et je ne peux qu'y adhérer.

Pour cela, il convient de faire bénéficier le plus grand nombre de salariés de mécanismes de partage de la valeur, sous forme de participation, d'intéressement, de modification du forfait social ou de tout autre mécanisme d'épargne salariale.

Mme Danièle Obono et **M. Jean-Paul Lecoq**. En augmentant les salaires !

Mme Laetitia Avia. Mais il faut aussi réfléchir à d'autres leviers, comme l'amélioration de la transmission d'entreprise aux salariés. Le chantier est donc vaste.

Enfin, s'agissant des propositions visant à renforcer et à valoriser les engagements en matière de responsabilité sociétale des entreprises, M. le rapporteur a lui-même reconnu en commission que les travaux actuellement menés par le Haut-commissaire à l'économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale, M. Christophe Itier, seront une base solide et une source précieuse d'informations sur le fondement desquelles nous pourrions continuer notre travail de parlementaire, car le travail législatif a été fait en la matière. Les outils nécessaires ont été créés lors de la précédente législature ; je pense en particulier à l'agrément entreprise solidaire d'utilité sociale – ESUS – ou au congé d'engagement citoyen. Mais c'est en premier lieu dans leur application que nous péchons aujourd'hui et qu'il y a des voies d'amélioration et de valorisation.

Ainsi, tous les sujets abordés dans cette proposition de loi sont en cours de traitement, que ce soit dans le cadre du projet PACTE, de missions gouvernementales ou de travaux menés au sein de l'Union européenne ; je pense en particulier aux discussions en cours sur la directive *Country by Country Reporting* – CbCR –, qui vise à instaurer, à l'échelle européenne, une obligation de publicité des impôts payés par les grandes entreprises, pays par pays, ce qui répondra aux attentes formulées en matière de transparence. Je rappelle que le mécanisme que vous proposez aujourd'hui a déjà été retoqué par le Conseil constitutionnel.

Sur toutes vos propositions, je crois sincèrement que le format choisi par le Gouvernement, celui de la consultation large, à laquelle nous pouvons tous participer, est ce qu'il y a de plus approprié pour un texte dont nous souhaitons qu'il

soit le fondement d'un rapport renouvelé à l'entreprise. On n'adopte pas des bouts de lois sur des sujets aussi majeurs et structurants.

Mme Danièle Obono. Sauf par ordonnance !

Mme Laetitia Avia. Si cette proposition de loi est la manifestation d'une volonté réelle de défendre une transformation profonde de notre société et de notre rapport à l'entreprise, on ne peut sérieusement se satisfaire d'une adoption sans discussion de fond d'ordre technique et législatif sur des amendements autres que ceux du rapporteur sur son propre texte.

M. Olivier Faure. Quel mépris ! Quelle arrogance !

M. Boris Vallaud. Quelle condescendance !

Mme Laetitia Avia. Nous pensons néanmoins que les thématiques soulevées par cette proposition de loi reviendront rapidement au cœur des débats, et que les positions aujourd'hui exprimées par le groupe Nouvelle Gauche alimenteront judicieusement, tout comme les contributions des experts sollicités et de nos concitoyens, le projet de loi PACTE.

C'est pourquoi le groupe La République en marche vous propose de renvoyer ce texte en commission des lois, lieu approprié pour l'enrichir techniquement, et ce dans l'attente, madame la ministre, d'un projet de loi qui devra nécessairement être à la hauteur des ambitions exprimées par la représentation nationale aujourd'hui.

Donner plus de facilité aux entreprises pour innover, exporter et créer des emplois, mieux associer les salariés aux résultats de l'entreprise, défendre une vision politique ambitieuse de ce qu'est l'entreprise et de ce qu'elle doit devenir, au service de la croissance, de l'emploi, mais aussi d'une économie juste, efficace et durable ; réconcilier, si besoin, les Français non pas avec l'entreprise, mais avec l'actionnariat et aller plus loin, notamment en matière d'égalité des genres, sexes et conditions au sein de l'entreprise : tels sont les quelques leviers sur lesquels nous devons œuvrer pour réussir la transformation économique de la France et changer profondément notre modèle.

Comme l'a dit récemment le ministre de l'économie et des finances, il y a énormément d'actions possibles, et la majorité, tout comme, je l'espère, l'ensemble de la représentation nationale, restera mobilisée au printemps pour co-construire cette réforme, dont nul ne doute qu'elle sera ambitieuse. (*Applaudissements sur les bancs du groupe REM.*)

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Jacqueline Gourault, *ministre*. Mesdames, messieurs les députés, monsieur le rapporteur, je soutiens cette demande de renvoi en commission car, comme le ministre de l'économie et des finances et moi-même l'avons dit au début de la discussion générale, la présente proposition de loi ne paraît pas équilibrée dans les solutions apportées.

M. Olivier Faure. Qui juge de l'équilibre ?

Mme Jacqueline Gourault, *ministre*. Le Gouvernement, et notamment le ministère de l'économie et des finances, continuera à mener ses travaux sur la gouvernance dans le cadre du plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises. M. Potier et tous ceux qui veulent s'y associer auront donc très bientôt l'occasion de discuter à nouveau de ces sujets à l'aune des propositions de réforme que contiendra le projet de loi PACTE.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Dominique Potier, rapporteur. Je suis surpris et assez choqué par les propos de Mme Avia sur les plans juridique et philosophique, donc sur le plan politique. Il est quelque peu paradoxal de justifier cette demande de renvoi en commission par l'insuffisance de temps consacré à l'analyse juridique et au débat législatif, alors que vous ne déposez pas d'amendements et que vous empêchez le débat en demandant un renvoi en commission.

M. Boris Vallaud. Exactement !

M. Dominique Potier, rapporteur. Quels sont vos arguments sur le plan juridique ? Je vous les ai demandés en commission, mais vous ne m'avez pas répondu. Ma démonstration tient en trois points.

Premièrement, notre proposition de réforme du code civil est beaucoup plus prudente, sage, approfondie et étayée que celle défendue par le précédent ministre de l'économie, M. Macron, dans la loi éponyme. En l'espèce, sa proposition de réforme était assez peu prudente, contrairement à la nôtre. Nous avons travaillé avec des juristes et des économistes, et notre proposition est plus solide.

Deuxièmement, s'agissant de la codétermination, nous avons tenu compte de toutes les expériences européennes. Je le répète, notre proposition est en deçà des dispositions en vigueur dans les dix-huit pays européens qui mettent en œuvre la codétermination sans que leurs outils de production en aient été fragilisés, bien au contraire. Où est donc le problème juridique ?

Troisièmement, l'un des orateurs de la majorité a évoqué le risque constitutionnel que présenterait notre disposition relative à la communication du *reporting* fiscal. Mais l'obligation de confidentialité à laquelle sont soumises les instances représentatives du personnel – IRP – permet précisément d'éviter ce risque. L'optimisation et la fraude fiscales représentent quand même la bagatelle de 50 à 100 milliards d'euros !

M. Jean-Paul Lecoq. Tout à fait !

M. Dominique Potier, rapporteur. Cette ressource permettrait à la puissance publique d'abaisser le taux de l'impôt sur les sociétés de toutes les TPE et les PME de nos territoires, qui sont chères à notre cœur. Cette réforme est à notre portée, et je fais le pari ici avec qui veut qu'elle est constitutionnelle, parce que le Conseil constitutionnel ne pourra pas nier que les IRP sont tenus à la confiance. Nous contournerons donc l'obstacle constitutionnel, et nous nous donnons un moyen puissant, à court terme, de lutter contre l'optimisation fiscale.

Enfin, s'agissant de la production des normes, Mme la ministre et d'autres orateurs ont évoqué le *reporting* extra-financier tel qu'il résulte des normes définies en 2012, 2014, 2015, et de la transposition de différentes directives européennes. Je tiens simplement à rappeler que, sans RSE, nous sommes borgnes : nous avons une vision de court terme du capitalisme, se résumant à la performance économique de l'instant. Avec la RSE, notre vision est double, mais les normes actuelles de *reporting* la rendent floue, parce que personne ne sait distinguer, dans ces relations *Business to Business – B to B* – entre les entreprises de certification et les grands groupes, ce qui relève de l'auto-justification – pour ne pas dire propagande – de ce qui relève de l'exercice d'une authentique responsabilité sociale et environnementale.

La création, par la puissance publique, d'une norme publique, approuvée par le Parlement, et dont la bonne application serait laissée à l'appréciation, non pas du privé,

mais d'une agence de l'État, serait un puissant levier pour construire les marchés du futur. C'est une attente profonde de notre société qui veut acheter, investir, travailler dans des entreprises qui ne détruisent pas la planète et qui respectent la dignité humaine. N'est-ce pas une étape politique que nous aurions pu franchir ensemble ? Vous préférez nous parler d'une France nostalgique et d'une France d'actionnaires. Ces propos giscardiens me rappellent mon enfance politique ! (*Sourires.*)

M. Jean-Paul Lecoq. Ce sont les propos du MEDEF !

M. Dominique Potier, rapporteur. Quand j'avais dix ou quinze ans, on faisait déjà l'éloge d'une France de propriétaires et d'actionnaires. Si c'est ça la révolution, quel retour en arrière !

Je terminerai en revenant sur des propos d'Olivier Abel, que j'ai évoqués au début de ma précédente intervention : le malheur, c'est de ne pas savoir ce que nous devons aux autres. Lors d'une assemblée de réflexion politique, Olivier Abel a rappelé, à juste titre, qu'il y a des injustices, mais aussi des humiliations. Trois formes d'humiliations peuvent être distinguées dans notre civilisation : premièrement, le sentiment de ne servir à rien, d'être inemployable, d'être inutile ; deuxièmement, l'incapacité à peser sur le devenir du monde, l'impuissance à changer la société ; troisièmement, l'absence de repères, de boussoles, et le sentiment de n'avoir plus foi en rien. Et Olivier Abel ajoutait que la vocation de tous les citoyens et de la République était de lutter contre cette triple humiliation qui, en définitive, produit plus de violence que l'injustice.

Je crains, madame la ministre, que l'adoption de cette motion de renvoi en commission ne soit un moyen de reporter le débat sur nos propositions au printemps ou à l'été et, en définitive, de les enterrer. Mais nous allons argumenter et poursuivre le combat avec toute la coalition qui s'est formée à cet effet : syndicats, mouvement social, dirigeants, entrepreneuriat éclairé, universitaires, mouvements de jeunesse. Nous allons essayer de vous convaincre et de faire bouger les lignes, parce que cette loi, comme d'autres lois que nous avons défendues, a trait au commun et à la dignité humaine. Madame Avia, les salariés doivent être considérés non comme des objets de redistribution, mais comme des sujets et des citoyens devant prendre pleinement leur part dans la lutte contre ces trois humiliations mortifères. (*Applaudissements sur les bancs des groupes NG, GDR et FI.*)

M. le président. Nous en venons aux explications de vote.

La parole est à M. Boris Vallaud, pour le groupe Nouvelle Gauche.

M. Boris Vallaud. Dominique Potier a dit tout à l'heure qu'il était déçu ce qui, pour un homme qui a tant confiance en la nature humaine, montre que la majorité a fait fort ! Pour ma part, je suis rassuré, parce qu'une autre réaction de la majorité m'aurait surpris. Chers collègues, ce travail est le fruit d'une réflexion ancienne, en particulier celle de Dominique Potier. Nous avons évoqué la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre : je suis à peu près convaincu que la majorité actuelle ne l'aurait pas votée. Ce travail n'a pas commencé avec ce gouvernement.

Il aurait été possible de faire prospérer ce texte et de discuter chacun des articles pour aller au fond des choses. Il aurait été possible de l'amender pour que les débats aient lieu au Sénat, et notre calendrier aurait pu être compatible avec celui des concertations que vous allez lancer. Mais il n'y a eu aucun amendement, et les discussions ont été de pure

forme. Ce renvoi en commission est une manœuvre, un enterrement, et est totalement contradictoire avec vos prétentions de co-construction de la loi. Vos arguments sont à géométrie variable, et force est de constater que vos principes sont bien souvent en toc.

Vous dites qu'il faut évaluer et prendre le temps : vous ne l'avez pas fait pour les ordonnances relatives à la réforme du code du travail ;...

M. Pacôme Rupin. C'était dans notre programme !

M. Boris Vallaud. ...vous n'attendez pas même les conclusions de la réflexion sur l'avenir des services publics pour discuter du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance.

Les amendements que vous nous accordez sont souvent des hochets, et vous avez pris l'habitude de n'écouter que vous-même. Si vraiment cette majorité était favorable à la codétermination dans l'entreprise, elle commencerait par rendre possible la co-élaboration de la loi dans cet hémicycle.

M. Dominique Potier, rapporteur. Exactement !

M. Boris Vallaud. Vous ne l'avez pas fait, et nous le regrettons. Vous avez promis d'écouter le meilleur des idées de la droite et de la gauche de cet hémicycle, et de transcender les clivages. Vous n'en faites rien. Vous faites de cette assemblée, que vous prétendez défendre, le plus docile des corps dociles du Président de la République. C'est dommage. Vous avez prétendu que notre loi serait maximaliste ; manifestement, la vôtre sera minimaliste. (*Applaudissements sur les bancs des groupes NG, GDR et FI.*)

M. le président. La parole est à Mme Danièle Obono, pour le groupe La France insoumise.

Mme Danièle Obono. Pour ma part, je ne suis ni déçue ni surprise – même si j'aurais préféré l'être, c'est vrai. Au cours des six premiers mois de la législature, on nous a accusés de caricaturer la majorité parce que nous avons parlé de gouvernement ou de majorité des riches, notamment lorsque vous avez voté le budget qui, de fait, privilégie les plus grands revenus. Or, au cours des discussions, un grand nombre d'entre vous a assuré que vous pouviez également faire d'autres choix, en faveur des salariés, des plus pauvres et des plus vulnérables.

Vous aviez l'occasion de le montrer avec ce texte, comme l'ont souligné son rapporteur et M. Vallaud. Si nous considérons que ce texte ne va pas assez loin, il constitue toutefois à nos yeux un signal politique, au moment où l'Assemblée et l'ensemble de la société sont traversés par des débats sur les pratiques, parfois scandaleuses, des entreprises, dont certaines privilégient leurs profits au détriment de la santé et de l'environnement. Oui, vous aviez là l'occasion de faire un choix politique en faveur de l'ensemble de la société. Nous étions prêts à participer à un tel débat.

Or, en faisant le choix inverse, vous montrez clairement que vous débattiez ou légiférez au service non pas de l'ensemble de la société mais d'une minorité. Il est hypocrite de prétendre qu'il convient de prendre du temps pour procéder à une évaluation plus précise du texte. Le temps de l'évaluation, vous ne l'avez pas pris lorsque vous avez bouleversé le code du travail, qui représente pourtant des années d'acquis sociaux et qui, au sein des entreprises, est un facteur d'égalisation des rapports de forces. Vous ne l'avez pas pris lorsque vous avez décidé de passer en force.

Vous dévoilez ainsi clairement le double discours qui est le vôtre. Vous faites bien la politique des plus riches contre les plus pauvres. Il vous faudra assumer ce bilan vis-à-vis des

Français. Nous continuerons de nous battre en soutenant des propositions telles que celle-là. C'est pourquoi nous appelons à voter contre la motion de renvoi en commission. (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes GDR et NG.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Bruneel, pour le groupe de la Gauche démocrate et républicaine.

M. Alain Bruneel. Je suis, moi aussi, déçu comme le rapporteur, M. Potier. Vous avez pour nom La République en marche, or la République repose sur des valeurs, de nombreuses valeurs, parmi lesquelles il y a la diversité politique, la force de proposition, l'écoute et le partage, ainsi que le respect de la démocratie. C'est cela, la République.

Par ce renvoi en commission, vous bâillonnez la démocratie. (*Exclamations sur quelques bancs du groupe REM.*) Vous avez adopté la même attitude, ce matin, sur la proposition de loi visant à lutter contre la désertification médicale. Le Parlement devient une chambre d'enregistrement.

M. Guillaume Garot. Ce n'est pas acceptable !

M. Alain Bruneel. Il n'y a pas lieu de renvoyer le texte en commission, puisque celle-ci a déjà statué. Il appartient aujourd'hui, dans l'hémicycle, à la représentation nationale de discuter de ce texte.

Nous avons tous un avis : il peut être partagé ou discuté. Nous pouvons voter pour ou contre ce texte. En revanche, il n'y a pas lieu, je le répète, de le renvoyer en commission, parce que c'est ici que le débat doit se tenir. Ce texte n'a pas seulement le mérite d'exister : il nous permet de réfléchir tous ensemble à la conception de l'entreprise au sein de la société, sans devoir attendre encore trois mois ou six mois, à moins que cette réflexion ne soit renvoyée à jamais.

Nous voterons évidemment contre ce renvoi en commission, qui n'est qu'un témoignage de la pensée unique, selon laquelle vous auriez toujours raison. (*Exclamations quelques bancs du groupe REM.*) Voilà qui est grave, qui est dramatique, même. Osons la démocratie ! (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes GDR, FI et NG.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-François Cesarini, pour le groupe La République en marche.

M. Jean-François Cesarini. Le 15 octobre dernier, le Président de la République a clairement fait part de sa volonté de réformer la philosophie du monde de l'entreprise et de dépasser les clivages, souvent systématiques et stériles, que nous pouvons connaître, malheureusement depuis très longtemps, entre les salariés et les dirigeants. Nous sommes donc évidemment favorables à la perspective générale du texte, qui pourra nous servir de base travail.

Nous avons toutefois lancé la grande concertation nationale sur le PACTE – plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises –, dont les premières conclusions seront tirées au printemps. Nous ne voulons donc pas la court-circuiter, de la même manière que, lorsque la droite a déposé une proposition de loi créant une Agence nationale pour la cohésion des territoires, nous lui avons demandé de nous laisser travailler dans le cadre de la conférence nationale des territoires. Nous lui avons même proposé de travailler ensemble.

Nous ne refusons donc pas de réfléchir avec vous : ce renvoi en commission vise, au contraire, à entamer ensemble un travail de réflexion. Étant favorables à plusieurs dispositions

du texte, nous prenons rendez-vous avec vous : nous vous disons non pas « à jamais ! » mais « à très bientôt : continuons de travailler dès aujourd'hui ! »

Mais vous avez raison, il n'y a pas d'amour, il n'y a que des preuves d'amour. C'est pourquoi je vous donnerai l'exemple d'une mesure sur laquelle je souhaite travailler avec vous, comme je le fais déjà avec des entreprises, notamment du CAC40 : la RTE – responsabilité territoriale des entreprises – sur le modèle de la RSE – responsabilité sociale des entreprises. La décentralisation et la déconcentration de l'économie sont très importantes à nos yeux. Il convient donc de réfléchir à la définition d'un vrai pourcentage permettant de quantifier le télétravail dans les tiers lieux au sein des territoires, de savoir comment a été accepté, ou pas, un travail collectif dans ces tiers lieux ou comment le conjoint a été aidé pour s'installer, ou, encore, de nous demander comment améliorer la déconcentration économique pour que les territoires dits intermédiaires deviennent le grand espace de croissance de demain.

Je le répète : je tiens à réfléchir avec vous sur l'instauration d'une RTE sur le modèle de la RSE, question que la proposition de loi n'aborde pas, afin de penser aujourd'hui au plan territorial la croissance de demain. *(Applaudissements sur les bancs du groupe REM.)*

M. le président. La parole est à M. Jean-Louis Masson, pour le groupe Les Républicains.

M. Jean-Louis Masson. Stéphane Viry a parfaitement exprimé le point de vue de notre groupe sur ce texte : parce que nous ne souhaitons pas le voter en l'état, nous pensons précisément qu'un débat serait salutaire. C'est pourquoi nous ne comprenons pas le souhait de La République en marche de le renvoyer en commission, à moins qu'il ne s'agisse de le noyer demain dans un projet gouvernemental.

Le groupe Les Républicains considérant que les textes gouvernementaux ne sont pas les seuls à mériter d'être débattus au sein de l'hémicycle, il votera contre la motion de renvoi en commission.

M. Olivier Faure et M. Boris Vallaud. Très bien.

M. le président. Sur la motion de renvoi en commission, je suis saisi par le groupe Nouvelle Gauche d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

La parole est à Mme Isabelle Florennes, pour le groupe du Mouvement démocrate et apparentés.

Mme Isabelle Florennes. Le groupe du Mouvement démocrate et apparentés réitère le point de vue qu'il a exposé ce matin. Nous partageons depuis longtemps les enjeux défendus dans ce texte : le renforcement de l'intéressement et de la participation des salariés est pour nous un enjeu majeur. La responsabilité sociale et environnementale des entreprises est également une préoccupation ancienne de notre groupe.

Toutefois, des éléments de ce texte nous paraissent inaboutis et demandent une plus grande réflexion. Donc, un peu de patience. Une grande consultation est en cours : elle fait aussi la marque de fabrique de notre majorité, ce dont nous nous félicitons chaque jour. Cette consultation permettra d'écouter attentivement ce que la société civile, les TPE et PME ont à nous dire de leurs attentes sur l'entreprise de demain.

Après avoir écouté ce matin le ministre de l'économie et des finances lors de la discussion générale, nous ne doutons pas que le projet PACTE sera ambitieux et innovant. C'est la raison pour laquelle le groupe MODEM est favorable au renvoi de ce texte en commission. *(Applaudissements sur les bancs des groupes MODEM et REM.)*

M. le président. La parole est à Mme Maina Sage, pour le groupe UDI, Agir et indépendants.

Mme Maina Sage. Ce texte est le fruit d'une longue réflexion. C'est également un texte d'avenir, qui aborde des sujets très importants pour l'ensemble des entreprises et des territoires. Le groupe UDI, Agir et indépendants est plutôt favorable au renvoi en commission.

J'ai déjà eu l'occasion de m'exprimer en commission des lois : ce texte est une proposition de loi. Or, sur la forme, les propositions de loi nous laissent souvent peu de temps pour y réfléchir et les étudier. Je rappelle que le texte a été déposé le 6 décembre dernier et qu'il aborde des sujets complexes : même si vous les avez travaillés en amont, la représentation nationale n'a pas eu le temps de bien les appréhender.

Je préfère un renvoi en commission à un rejet préalable, dont sont souvent l'objet les propositions de loi. C'est pourquoi nous sommes favorables à cette motion. *(Applaudissements sur les bancs du groupe REM.)*

M. Boris Vallaud. Quand donc le texte sera-t-il mis à l'ordre du jour de la commission ?

M. le président. Je mets aux voix la motion de renvoi en commission.

(Il est procédé au scrutin.)

M. le président. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	54
Nombre de suffrages exprimés	54
Majorité absolue	28
Pour l'adoption	35
contre	19

(La motion de renvoi en commission est adoptée.)

M. le président. S'agissant d'un texte inscrit à l'ordre du jour fixé par l'Assemblée, il appartiendra à la Conférence des présidents de proposer les conditions de la suite de la discussion.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à seize heures quarante, est reprise à seize heures cinquante.)

M. le président. La séance est reprise.

2

MODALITÉS DE DÉPÔT DE CANDIDATURE AUX ÉLECTIONS

Deuxième lecture

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi, modifiée par le Sénat, relative aux modalités de dépôt de candidature aux élections (n^{os} 422, 545).

PRÉSENTATION

M. le président. La parole est à Mme la ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur.

Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, madame la présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, madame la rapporteure, mesdames et messieurs les députés, votre assemblée a souhaité mettre à l'ordre du jour la proposition de loi relative aux modalités de dépôt de candidature aux élections, déposée en 2015 et adoptée en première lecture par votre assemblée en février 2017, puis par le Sénat en novembre dernier. À chacune de ces étapes, le Gouvernement a émis un avis favorable sur ce texte déposé par Laurence Dumont et Bruno Le Roux, qui vise à garantir le caractère volontaire des déclarations de candidatures afin d'empêcher que des personnes ne se trouvent être candidates malgré elles.

Aujourd'hui, le Gouvernement salue le travail accompli par la commission des lois et sa rapporteure pour aboutir en commission à l'adoption conforme de ce texte. Cela témoigne du large consensus qui s'exprime sur ce sujet entre les groupes comme entre les assemblées, ainsi même que dans la continuité républicaine, puisque ce consensus dépasse la composition des gouvernements successifs.

Avant d'évoquer le contexte et le contenu de ce texte, j'évoquerai brièvement ces candidats malgré eux : il s'agit de personnes qui, sous l'effet de manœuvres frauduleuses, figurent contre leur gré dans une déclaration de candidature. Ces personnes, souvent âgées, ont signé à leur insu le formulaire CERFA de candidature, qui leur a été présenté comme une pétition, un parrainage ou même une demande d'inscription sur les listes électorales.

Ces irrégularités, qui concernent principalement les scrutins de liste et, plus marginalement, les scrutins majoritaires uninominaux ou plurinominaux, sont le fait de candidats qui, ne trouvant pas de suppléant ou un nombre suffisant de candidats volontaires pour déposer une liste complète, choisissent délibérément de compléter leur candidature en y inscrivant des personnes sans leur consentement.

Les conséquences de ces manœuvres frauduleuses sont lourdes. Pour les candidats malgré eux, cela se traduit par l'impossibilité de retirer leur candidature dès que le délai de dépôt est clos ou lorsque la déclaration de candidature a été déposée auprès des services de l'État. Cela se traduit également par l'impossibilité d'obtenir le retrait de la propagande électorale et des bulletins de vote sur lesquels figure leur nom, ce qui est très préjudiciable lorsqu'ils ne partagent pas les principes et valeurs du candidat titulaire ou tête de liste.

M. Jean-Paul Dufrègne. C'est le moins que l'on puisse dire !

Mme Jacqueline Gourault, ministre. Pour les électeurs, ces fraudes sont susceptibles d'altérer le sens du vote et, surtout, alimentent une défiance à l'égard du système électoral.

Pour les autres candidats au scrutin, enfin, ces manœuvres introduisent des inégalités dans la constitution des candidatures. Pour ceux qui ont gagné l'élection, elles constituent un préjudice lorsqu'elles conduisent à l'annulation du scrutin.

Mesdames et messieurs les députés, ce problème, qui touche à la sincérité du scrutin, est au cœur de notre démocratie et le Gouvernement se félicite des échanges nourris qui ont eu lieu sur ce texte.

Ces manœuvres frauduleuses ne sont pas récentes, comme en témoignent les annulations d'élections pour ce motif prononcées par le juge administratif dans les années 1990. Plus récemment, lors des élections municipales de 2014, une quarantaine de cas ont été recensés par le ministère de l'intérieur dans plusieurs départements, comme la Seine-Maritime, le Calvados, la Seine-Saint-Denis ou la Haute-Savoie. Des cas ont également été signalés lors des élections départementales de mars 2015 et des élections régionales de décembre 2015.

Ces manœuvres ont pu conduire à des rectifications ou annulations partielles ou totales de scrutins et à de nouvelles élections. Par une décision du 4 février 2015, le Conseil d'État a ainsi confirmé l'annulation du scrutin municipal de Vénissieux de mars 2014 prononcée par le tribunal administratif de Lyon, compte tenu des écarts de voix constatés.

Au-delà de l'insécurité juridique et du contentieux, ces irrégularités portent atteinte à la confiance des électeurs dans le système électoral et dans la classe politique, et doivent donc être fermement combattues. Une première tentative avait du reste déjà été faite avec la proposition de loi déposée en 2003 par le député Jacques Masdeu-Arus.

Jusqu'à présent, ce combat était mené *a posteriori*, par le biais de sanctions pénales et de sanctions prononcées par le juge de l'élection. La proposition de loi dont nous débattons aujourd'hui va plus loin, car elle permet d'agir en amont de ces fraudes en garantissant le caractère volontaire des déclarations de candidatures.

Le texte prévoit ainsi de formaliser le consentement des candidats par deux dispositions. La première consiste à ajouter, sous la signature du formulaire CERFA de déclaration de candidature, une mention manuscrite de chaque candidat, indiquant qu'il consent à se porter candidat aux élections. Le responsable de la liste ou le candidat au poste de titulaire sera nommément cité dans cette mention manuscrite : l'introduction d'un autre nom est ainsi une garantie. La seconde disposition impose que chaque candidat transmette la copie d'un justificatif d'identité parmi les pièces nécessaires au dépôt de candidature.

Certains d'entre vous pourront estimer que ces dispositions constituent de nouvelles formalités imposées aux candidats, alors que les modalités de dépôt de candidature sont parfois complexes et pourraient faire l'objet de simplifications – ce qui est précisément un objectif que poursuit le Gouvernement. Si justes que soient ces interrogations, il convient cependant de privilégier la garantie de consentement du candidat. L'apposition d'une mention manuscrite sous la signature du formulaire CERFA est un mécanisme simple d'expression du consentement.

S'il est simple, il n'est en revanche pas suffisant pour garantir le caractère volontaire d'une candidature, dès lors que cette mention manuscrite peut être apposée de manière

frauduleuse par le candidat titulaire ou tête de liste après la signature du formulaire CERFA. C'est pourquoi la transmission de la copie d'une pièce justificative d'identité est une condition indispensable pour garantir le consentement du candidat. Il s'agit en effet de la seule pièce à caractère personnel que le candidat titulaire ou tête de liste ne puisse se procurer à l'insu de la personne concernée. Elle se distingue en cela de l'attestation d'inscription sur les listes électorales que les candidats doivent fournir et qui, étant un document communicable au sens de la Commission d'accès aux documents administratifs – CADA –, peut être sollicitée par un tiers sans le consentement de l'intéressé.

Ainsi, mesdames et messieurs les députés, la proposition de loi prévoit un mécanisme procédural simple, proportionné et efficace, auquel le Gouvernement est favorable et qu'il n'est pas nécessaire de compléter. Nous veillerons à ce que sa mise en œuvre réglementaire réponde à ces trois exigences de simplicité, de proportionnalité et d'efficacité.

Le Gouvernement est d'autant plus favorable à ce texte que celui-ci a été enrichi au fur et à mesure des travaux parlementaires. En en étendant le périmètre aux différentes élections, c'est la sincérité de l'ensemble des scrutins qui se trouve ainsi renforcée.

Comme vous le savez, lors de l'examen de ce texte au Sénat, le Gouvernement a introduit par amendement une disposition permettant d'ajouter deux noms aux listes de candidats pour les élections municipales dans les communes de plus de 1 000 habitants, en métropole et dans les outre-mer.

Il s'agissait de répondre aux difficultés qui surviennent lorsqu'un maire démissionne alors que le conseil municipal est incomplet. Ces difficultés, relayées sous forme d'amendement par le sénateur Jean-Pierre Grand, sont d'autant plus prégnantes dans les petites communes où une seule liste s'est présentée et alors que persiste la crise des vocations. Si le sujet n'était pas au cœur du texte, le Gouvernement ne pouvait ignorer les problèmes soulevés et a souhaité y apporter une réponse en rendant ce dispositif facultatif pour l'ensemble des communes de plus de mille habitants.

Mesdames et messieurs les députés, le fait n'est bien évidemment pas unique mais je tiens ici à le saluer : il s'agit d'un texte qui, sur deux législatures, a fait l'objet d'une véritable co-construction législative en rassemblant toutes les sensibilités politiques. Cela témoigne de ce que nos institutions peuvent réaliser ensemble au service des citoyens. C'est pourquoi il est désormais nécessaire d'aller jusqu'au bout de cette démarche avec l'adoption définitive de cette proposition de loi par un vote conforme recueillant le soutien le plus large possible de votre assemblée. Voici, mesdames et messieurs les députés, l'état d'esprit avec lequel le Gouvernement aborde ce débat : un état d'esprit constructif et équilibré qui vise à garantir le caractère volontaire des candidatures aux différents scrutins, sédiment essentiel de la confiance des électeurs dans leurs représentants et dans notre démocratie. (*Applaudissements sur les bancs des groupes REM, MODEM, UAI et NG.*)

M. le président. La parole est à Mme Cécile Untermaier, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Mme Cécile Untermaier, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Monsieur le président, madame la ministre, madame la présidente de la commission des lois, mes chers collègues, cette proposition de loi, comme toutes celles que nous examinons aujourd'hui, s'inscrit dans

une exigence démocratique. Il s'agit ici, en particulier, du souci de garantir la sincérité et la qualité de l'élection. Comme vous l'avez souligné, madame la ministre, ce texte est le fruit d'une véritable co-construction. Il fut porté par Laurence Dumont sous la précédente législature ; j'ai également participé au travail. Toutes deux, nous avons la volonté d'empêcher l'apparition de « candidats malgré eux » au travers de dispositions qui n'alourdissent pas la tâche des administrations, mais permettent de garantir la sincérité des candidatures. C'est le moins que nous puissions faire ! Comme vous l'avez également mentionné, ce texte a été adopté en première lecture à l'Assemblée nationale, à l'unanimité, le 1^{er} février 2017 ; il a ensuite été adopté par le Sénat sans vote contraire ni abstention, le 22 novembre 2017.

J'en viens maintenant au fond du texte. Cette proposition de loi traite des modalités de dépôt des candidatures aux élections. Elle vise à décourager les manœuvres auxquelles peuvent se livrer des responsables politiques afin d'enrôler contre leur gré des candidats pour les présenter à différents scrutins. Ce phénomène ancien et préoccupant a en effet connu de nouvelles et trop nombreuses illustrations dernièrement, en particulier à l'occasion des élections municipales de mars 2014 puis, l'année suivante, lors des élections départementales de mars 2015 et des élections régionales de décembre 2015. Dans la plupart des cas, un candidat ou un parti avait trompé une ou plusieurs personnes en leur faisant signer un formulaire de candidature prérempli, présenté comme une pétition, un simple parrainage ou une demande d'inscription sur les listes électorales. Ainsi, lors des élections municipales de 2014, pas moins d'une quarantaine de candidats malgré eux ont été identifiés, dont vingt-deux rien qu'au Grand-Quevilly et six à Elbeuf. Lors des élections départementales de mars 2015, un binôme de deux candidats a été investi contre son gré dans le Puy-de-Dôme et a recueilli 14,34 % des voix au premier tour sans faire campagne.

Mme Christine Pires Beaune. Je le confirme.

Mme Cécile Untermaier, rapporteure. Ce type de comportements porte tort tout d'abord aux personnes trompées. Ainsi, les fraudes observées lors du dépôt et de l'enregistrement des déclarations de candidature portent directement préjudice aux candidats malgré eux, en particulier lorsque leur nom est associé à un parti dont le programme est contraire à leurs valeurs. Dans les scrutins proportionnels de liste, aucun retrait volontaire ou remplacement de candidat n'est accepté après le dépôt de la déclaration de candidature. Seul un retrait complet de la liste est envisageable, mais à des conditions strictes : la majorité de ses membres doit approuver ce retrait et le délai limite de dépôt des déclarations de candidature ne doit pas avoir été dépassé. De même, dans les scrutins majoritaires uninominaux et plurinominaux, il n'est pas permis de renoncer à sa candidature après la date limite de dépôt des déclarations. Ainsi, les candidats malgré eux se trouvent piégés : certains d'entre eux n'ayant pas pu retirer leur candidature à temps, leur nom a figuré sur les affiches de campagne, les tracts, les professions de foi, etc. De même, ils n'ont pas pu obtenir le retrait des bulletins de vote portant indûment leur nom.

Mais ce genre de fraude porte également tort aux vainqueurs de l'élection et jette le discrédit sur l'ensemble de la classe politique et de l'élection. En effet, l'annulation du scrutin entraîne dans ce cas l'organisation d'une élection partielle, généralement plus d'un an après, ce qui représente un coût pour la collectivité publique et un préjudice pour la démocratie locale. Afin de lutter contre ce phénomène croissant de manœuvres frauduleuses, la proposition de loi adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale prévoit d'inscrire dans le code électoral deux nouvelles formalités.

Vous les avez, madame la ministre, longuement développées, ce qui me permet de ne pas y revenir; je note juste que la transmission d'une copie du justificatif d'identité du candidat ou de son suppléant – seule pièce à caractère personnel que ne peut se procurer le candidat titulaire ou tête de liste à l'insu de la personne concernée – représente une garantie forte pour assurer le consentement du candidat.

Ce texte a été complété par les sénateurs, et je tiens à remercier le rapporteur du Sénat; il a fait un travail utile et nous n'avons pas jugé nécessaire de revenir sur le dispositif ainsi élargi. La proposition de loi a également été améliorée par les dispositions importantes introduites par le Gouvernement, qui tiennent compte de la réforme du non-cumul des mandats. Celle-ci ayant pour effet d'entraîner des défections dans les élections municipales, l'introduction d'un candidat surnuméraire permet d'éviter l'élection partielle en cas de désistement d'un candidat membre d'une liste. Nous sommes tout à fait favorables à cette mesure.

Au total, vous le voyez, mes chers collègues, cette proposition de loi est destinée à combattre une pratique malhonorable et intolérable en démocratie sans alourdir excessivement le travail administratif dont il importe de mesurer la charge. Je tiens à remercier mes collègues de la commission des lois, qui ont fait preuve d'esprit constructif, et en particulier mon voisin de département Rémy Rebeyrotte avec qui nous avons discuté en toute simplicité des amendements proposés, ainsi que les responsables des différents groupes de l'Assemblée nationale. Je pense que ce texte doit rassembler tous les élus de la République, au-delà des clivages partisans, et être promulgué sans délai. C'est pourquoi je vous invite à un vote conforme de cette proposition de loi. (*Applaudissements sur les bancs des groupes NG, REM, MODEM, LR, UAI et GDR.*)

DISCUSSION GÉNÉRALE

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Bastien Lachaud.

M. Bastien Lachaud. Monsieur le président, madame la présidente de la commission, madame la rapporteure, chers collègues, le présent texte vise à garantir que personne ne puisse, à la faveur d'une manipulation quelconque, se retrouver, à son insu ou contre sa volonté, candidat titulaire ou suppléant à une élection. Il a reçu un accueil favorable de l'ensemble des groupes politiques lors de son passage au Sénat et en commission, et a même vu son champ d'application élargi. Il va sans dire que l'enrôlement de ces candidats malgré eux est inacceptable: il est une humiliation de personnes vulnérables et une atteinte à l'intégrité du jeu démocratique. Le groupe La France insoumise votera donc évidemment ce texte. Il le fera avec d'autant plus de facilité que ses membres, et notamment son président Jean-Luc Mélenchon, ont souvent eu à pâtir des méthodes de falsification dont certains, sur ces bancs mêmes, se sont fait une spécialité: faux candidats, faux tracts, fausses déclarations, rumeurs infâmes. Presque toujours employés par les mêmes individus, les moyens mis en œuvre pour fausser les scrutins sont nombreux.

C'est pourquoi le groupe La France insoumise regrette que le texte examiné aujourd'hui ait un objectif trop étroit. Il aurait pu tout d'abord renforcer l'arsenal à disposition du juge pour enrayer cette tendance à polluer le débat. Il faut dire que la timidité dont les auteurs du texte ont fait preuve rappelle, bien malgré eux sans doute, celle qu'a montrée le gouvernement socialiste durant l'affaire des faux tracts d'Hénin-Beaumont. Il faut croire qu'à l'époque, la fermeté n'était pas à l'ordre du jour!

Mme Cécile Untermaier, rapporteure. Ha ha ha!

M. Bastien Lachaud. Dans cette affaire, alors que les faits étaient établis et reconnus par leur auteur à la télévision, et que la volonté de nuire était évidente, le procureur s'était refusé à donner un avis. Son autorité de tutelle n'avait apparemment pas donné de consigne visant à dissuader les fraudeurs. Cette décision est d'autant plus regrettable que cette année, une affaire de même nature a causé, à juste titre, l'annulation de l'élection législative de la première circonscription du Territoire de Belfort.

Mais ce texte aurait pu surtout montrer plus d'ambition en proposant des remèdes à la crise démocratique profonde que traverse notre pays. Car il ne suffira pas d'assurer que les candidats aux élections le sont de leur plein gré; cette exigence minimale ne sauvera pas la V^e République et ses institutions vermoulues. Le constat n'est pas nouveau: année après année, le nombre des citoyennes et citoyens qui s'écartent des urnes continue d'augmenter. Bien sûr, nous le regrettons, mais qui parmi nous pourrait dire qu'ils n'ont pas de bonnes raisons de le faire? La démocratie est verrouillée et les voix singulières n'ont pas grande chance de se faire entendre dès lors qu'elles pourraient mettre en danger l'oligarchie. Les exemples sont hélas bien trop nombreux des moyens employés pour dissuader le peuple de se mêler de ses affaires.

Citons par exemple l'obligation d'obtenir 500 parrainages d'élus pour pouvoir se présenter à l'élection présidentielle. Cette barrière opposée à d'éventuelles candidatures de fantaisie n'en finit pas, scrutin après scrutin, de montrer sa nocivité. Systématiquement, elle devient la cause d'un feuilleton médiatique qui occulte toute question de fond. Au détriment des questions de fond également, des candidats dont la candidature trouve un écho populaire indéniable voient leur campagne paralysée; leurs propositions sont écartées aussi longtemps que possible du débat. Quelle banque accepte de prêter à un candidat tant qu'il n'a pas eu les parrainages? Aucune. Si le législateur tient tellement à cette idée de parrainage, pourquoi ne pas substituer au parrainage par des élus l'idée d'un parrainage par des citoyens? Il faut mettre fin à l'entre-soi de l'oligarchie pour rendre à la vie politique son intérêt et redonner son plein sens à la démocratie.

Autre verrou qui ferme le jeu politique et auquel ce texte aurait pu s'attaquer: la répartition du temps de parole. Le mouvement En Marche avait protesté durant l'élection présidentielle à ce sujet, à juste titre. Pourtant, le Gouvernement prévoit d'utiliser lors des prochaines élections un mode de calcul du temps de parole qui, si l'on en croit le journal *Marianne*, ferait passer le temps d'antenne de la majorité de vingt à cinquante et une minutes, et celui de la France insoumise de vingt à deux minutes, alors que ces deux mouvements ont obtenu respectivement 24 et 19,6 % des voix à l'élection présidentielle. La disproportion entre ces deux écarts fait scandale. Ce genre de manœuvres nuit manifestement à l'expression d'une pluralité d'opinions; mais dans un second temps, ce sont l'écoeurement ou, pire, le cynisme et l'indifférence qui naissent chez nos concitoyens et qui font courir un véritable danger à la démocratie. Une fois encore, les donneurs de leçon d'hier ne se soucient guère de cohérence lorsqu'il s'agit de défendre leur intérêt particulier au détriment de l'intérêt général.

La République a besoin, pour vivre, d'un véritable débat, d'une véritable confrontation des points de vue, mais tout est fait pour réduire cette confrontation à néant. N'entend-on pas régulièrement évoquer l'idée de ne plus distribuer la propagande électorale aux citoyens, au nom d'un bien

médiocre prétexte d'économies ? Au début de cette législature même, il a fallu encore une fois protester et faire valoir combien cette mesure eût été, si on l'avait prise, un déni de démocratie.

Mais la possibilité laissée aux citoyens de confronter les points de vue n'est pas l'affaire seulement de la campagne officielle. Le pluralisme des idées n'a pas beaucoup de défenseurs dans l'État, mais il en a peut-être encore moins dans les médias. Une élection en a donné une illustration criante : la campagne référendaire de 2005, qui avait vu une armée d'éditorialistes zélés militer en faveur du « oui » tandis que celles et ceux qui défendaient le « non » étaient invariablement stigmatisés de toutes les façons possibles et imaginables. À les entendre, les grenouilles et les sauterelles auraient dû s'abattre sur notre pays à l'issue du vote. Mais la volonté populaire était de toute façon de peu de poids face à l'obstination du pouvoir : elle a été bafouée, deux ans après, avec l'adoption du traité de Lisbonne, décidée par ceux qui brandissent aujourd'hui une consultation taillée sur mesure pour défendre le projet de Notre-Dame-des-Landes, et en critiquent l'abandon.

Certes, toutes les élections ne donnent pas lieu à un déchaînement de conformisme aussi caricatural. Cependant le sort réservé aux opinions hétérodoxes n'est guère enviable. L'autoproclamé « cercle de la raison » agit avec efficacité pour intimider les réfractaires et les tourner en dérision.

Surtout, avec l'organisation économique du système médiatique, la concentration des titres de presse entre les mains de quelques milliardaires et l'exploitation généralisée des journalistes et pigistes – massivement embauchés sous des statuts précaires, notamment comme autoentrepreneurs, pressés de faire vite et pas cher tout en servant les intérêts des commanditaires de publicité en tout genre –, tout concourt à faire du débat public un champ lisse de conformisme, miné de polémiques navrantes.

On voudrait dire aux journalistes, pour paraphraser un personnage célèbre : « Soyez la lumière du monde », éclairez vos contemporains, mais on est bien forcé de constater que l'absurdité domine dans le système médiatique et que la recherche aveugle du profit conduit à mettre la lumière « sous le boisseau ».

Enfin – et c'est bien entendu le cœur du problème auquel notre pays doit faire face –, ce sont les institutions elles-mêmes qu'il faut refonder en passant à une VI^e République.

Certains se sont félicités de voir entrer la « société civile » à l'Assemblée nationale. « Société civile » c'est l'expression que le macronisme, par un scrupule d'honnêteté – il faut lui reconnaître au moins cela –, a choisi de substituer au mot « peuple ». À vrai dire, en effet, le peuple n'est pas véritablement entré à l'Assemblée nationale en 2017. Qu'est-ce donc qu'un peuple aussi majoritairement composé de membres des classes aisées ?

Mme Agnès Thill. Ce n'est pas vrai ! En tout cas, ce n'est pas le cas pour moi !

M. Bastien Lachaud. Quel est donc ce peuple français auquel la perception d'une indemnité parlementaire ne laisse pas d'autre solution que de se nourrir de pâtes ?

En disant cela, je ne cherche pas à donner de leçons à qui que ce soit, encore moins à reprocher à mes collègues d'être ce qu'ils sont. J'observe simplement qu'en dépit des bonnes volontés – que je ne mets pas un instant en doute –, les institutions ne permettent pas réellement au peuple de prendre son destin en main et d'agir directement en faveur de l'intérêt général.

J'observe aussi que la répartition des pouvoirs dans la V^e République n'est pas équilibrée : la balance penche si nettement en faveur de l'exécutif, la prépondérance du Président de la République est telle, que l'on a raison de parler d'une « monarchie présidentielle ». Pour bon nombre de nos concitoyens, la politique se limite à déposer un bulletin dans l'urne une fois tous les cinq ans : comment ne pas les comprendre ?

Nous voterons sans enthousiasme ce texte sans élan. Mais aux libéraux qui siègent ici, qu'il me soit permis de rappeler les mots que Tocqueville prononçait au sujet des classes populaires peu avant la révolution de 1848 : « N'entendez-vous pas qu'on y répète sans cesse que tout ce qui se trouve au-dessus d'elles est incapable et indigne de les gouverner ; que la division des biens faite jusqu'à présent dans le monde est injuste ; que la propriété repose sur des bases qui ne sont pas les bases équitables ? » À ceux qui se contentent de cette proposition de loi, j'adresse le même avertissement que Tocqueville : ils s'endorment « sur un volcan ». (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*)

M. Boris Vallaud. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Jean-Paul Lecoq.

M. Jean-Paul Lecoq. Monsieur le président, madame la ministre, madame la rapporteure, mes chers collègues, nous soutenons cette proposition de loi qui vise à empêcher un problème récurrent et ancien : les manœuvres auxquelles peuvent recourir des responsables de liste afin d'inscrire, à leur insu, des citoyens sur une liste de candidats.

Des responsables de liste peuvent en effet abuser de la crédulité de certaines personnes en leur demandant de signer un document quelconque, alors qu'il s'agit en réalité d'un formulaire de déclaration de candidature. Il est aussi arrivé, dans le cadre de la constitution des listes pour les élections municipales, que l'on trompe les gens en leur faisant croire qu'ils signaient une pétition sur un marché. Le dépôt de candidature est alors effectué par le responsable de liste contre le gré des candidats.

Cette proposition de loi présente l'avantage de s'intéresser largement aux scrutins proportionnels de liste où la fraude consiste à inscrire malgré elle une personne en tant que colistière – ce schéma correspond à la majorité des cas de fraude observés. Plus marginalement, les scrutins majoritaires uninominaux ou plurinominaux, où une personne est inscrite malgré elle comme suppléante, sont aussi visés.

Dans la plupart des cas, comme le souligne le rapport, un candidat ou un parti avait trompé une ou plusieurs personnes en situation de fragilité sociale, éducative ou liée à l'âge en leur faisant signer un formulaire de candidature, présenté comme une pétition, un simple parrainage ou une demande d'inscription sur les listes électorales. L'inscription de candidats malgré eux constitue donc un phénomène problématique qui doit être combattu avec fermeté.

De nombreux contentieux ont eu lieu lors d'élections municipales ou départementales, et certains élus ont vu leur élection annulée, au détriment des élus des listes adverses qui ne pouvaient plus, à cause de cette annulation, siéger au conseil municipal. De telles fraudes ont été observées lors des dernières élections municipales en Seine-Maritime – où je suis élu – où la préfecture a fini par demander au parquet d'enquêter sur une trentaine de candidats du Front national qui auraient été des candidats malgré eux.

À Harfleur, dans ma circonscription, toujours en 2014, on a vu plusieurs membres de la liste Front national se plaindre de leur inscription sur cette liste et, pour certains, découvrir

leur élection à l'occasion de leur convocation au premier conseil municipal ! Les abus de ce type ne peuvent plus être tolérés dans une démocratie mature ; il me semble donc indispensable de rendre plus strictes les conditions de dépôt d'une candidature à une élection.

Le dispositif proposé par le texte apparaît simple et efficace. Il s'agit de renforcer les modalités de recueil du consentement des candidats afin d'empêcher toute tentative de fraude de la part des responsables de liste.

Deux formalités supplémentaires sont proposées afin de faire en sorte que le consentement des signataires soit exprimé de la manière la plus claire possible.

D'une part, un justificatif d'identité sera désormais exigé des candidats et de leurs suppléants – en plus de l'attestation d'inscription sur la liste électorale de la commune dans laquelle ils se présentent, laquelle est délivrée par le maire, et peut être remplacée par un document de nature à prouver leur attache fiscale avec cette commune s'ils n'y ont pas la qualité d'électeur. Il s'agit par là de s'assurer du caractère personnel et volontaire de la démarche.

D'autre part, le formulaire de candidature du ministère de l'intérieur devra désormais être assorti non plus d'une simple signature mais d'une mention manuscrite par laquelle les colistiers ou suppléants confirmeront leur engagement à se porter candidat sur la liste menée par un responsable nommément désigné. L'ajout d'une telle phrase permettra de s'assurer que la démarche du futur candidat est volontaire et parfaitement éclairée. Il s'agit d'un mécanisme simple d'expression du consentement.

Nous sommes satisfaits que le Sénat ait étendu le champ d'application de ces dispositions à l'ensemble des élections locales, y compris outre-mer, et que la transmission d'une copie du justificatif d'identité ait été rendue obligatoire pour les candidats et suppléants aux élections législatives, départementales et sénatoriales. Ces nouvelles modalités de recueil du consentement nous semblent pertinentes : c'est pourquoi nous voterons une nouvelle fois en faveur de cette proposition de loi. (*Applaudissements sur les bancs des groupes GDR, NG et MODEM ainsi que sur plusieurs bancs du groupe REM.*)

M. le président. La parole est à Mme Nicole Dubré-Chirat.

Mme Nicole Dubré-Chirat. Monsieur le président, madame la ministre, madame la rapporteure, mes chers collègues, la proposition de loi que nous examinons a le mérite de répondre à un problème identifié et reconnu par une large part de ceux qui siègent sur ces bancs. Nous saluons un texte consensuel et de bon sens, qui vise à préserver la nature authentique de l'engagement politique et le bon déroulement des exercices électoraux essentiels à notre démocratie.

Quelques cas connus suffisent à rendre le problème identifiable. En tout état de cause, personne ne devrait se trouver candidat à une élection sans y avoir consenti ou même simplement y avoir pensé ! La technique en cause, qui a de nouveau été pratiquée lors des dernières élections municipales, est ancienne et désormais bien connue : des partis ou mouvements politiques en mal de candidats volontaires, notamment pour des scrutins de liste, trompent des citoyens – sympathisants ou non – afin de les déclarer candidats malgré eux.

Comment tolérer ces pratiques qui s'apparentent à de l'usurpation d'identité ? Les personnes trompées ne découvriraient le mal qu'une fois la liste publiée et demandaient alors leur retrait de celle-ci – en vain. Comment accepter ce qui s'apparente encore à une violation de l'intimité des personnes qui, pensant signer une pétition, un parrainage, une inscrip-

tion ou une adhésion à un mouvement, se retrouvent nommément désignées sur des affiches et des bulletins de vote ?

Comment supporter que soit bafoué par des responsables politiques sans scrupules, au moyen de manœuvres d'intimidation ou de stratagèmes délibérément dolosifs et frauduleux, le libre consentement de personnes ? Surtout, comment accepter, dans une démocratie moderne, des irrégularités visant à tromper les électeurs, qui altèrent parfois la sincérité des scrutins jusqu'à rendre nécessaire leur annulation partielle ou totale ? Il est urgent de répondre à ce problème dès aujourd'hui afin de préserver les échéances électorales à venir de telles irrégularités et, *in fine*, d'obvier à une insécurité juridique et démocratique préjudiciable à tous.

Les discussions dont cette proposition de loi a déjà fait l'objet au Sénat et à l'Assemblée nationale ont permis d'en enrichir le contenu, de sorte qu'elle couvre désormais l'ensemble des situations dans lesquelles des irrégularités ont été observées. Elle permet de garantir *a priori* le caractère volontaire des déclarations de candidature afin d'empêcher que des personnes se retrouvent candidates malgré elles. En cette matière comme en beaucoup d'autres, la prévention vaut mieux que la seule sanction *a posteriori*.

Ce texte permet en outre de garantir le caractère volontaire de la démarche morale et citoyenne qu'est l'engagement politique. Il m'apparaît essentiel de préserver cette valeur d'engagement à laquelle chacun doit aspirer.

Il ne s'agit en aucun cas de complexifier ou d'alourdir les formalités nécessaires aux déclarations de candidature, mais de garantir le consentement sans équivoque de l'ensemble des candidats. En admettant que la mention manuscrite puisse être obtenue frauduleusement, la production d'un justificatif d'identité est censée parachever le dispositif et offrir une garantie nouvelle.

Certains diront que c'est une loi pour peu de chose, mais le problème est grave, et cette proposition, dont la discussion a été utilement relancée par le groupe Nouvelle Gauche, lui apporte une bonne réponse. C'est pourquoi le groupe La République en Marche votera en sa faveur – ce qui évitera à nos collègues une nouvelle déception ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes REM, MODEM, NG et GDR.*)

M. Jean-Paul Lecoq. Mais où sont les députés non inscrits ?

M. le président. La parole est à M. Jean-Louis Masson.

M. Jean-Louis Masson. Monsieur le président, madame la ministre, madame la rapporteure, chers collègues, cette proposition de loi a été déposée à l'Assemblée nationale lors de la précédente législature par Bruno Le Roux et Laurence Dumont – entre autres.

Les auteurs de ce texte estimaient que les dispositions du code électoral relatives aux modalités de dépôt de candidature pour les élections ne permettaient pas de se prémunir contre « les fraudes et le dépôt de candidature à l'insu de l'accord des personnes ». Il en résulterait la présence, notamment dans les scrutins de liste, de « candidats malgré eux » – selon les termes utilisés lors de précédents débats parlementaires. Ils proposaient donc de rendre obligatoire, en plus de la signature, l'apposition d'une mention manuscrite sur les déclarations de candidatures.

L'objectif est clair : mettre fin aux manœuvres, telles que celles que nous avons notamment observées en 2014, visant à enrôler contre leur gré des candidats à différents scrutins. Certes, selon les termes de l'article L. 248 du code électoral, les irrégularités ainsi commises peuvent être sanctionnées et

l'élection des candidats impliqués annulée par le juge de l'élection. Mais une telle annulation porte préjudice aux vainqueurs, qui doivent se soumettre à une élection partielle alors même qu'ils ne sont pas responsables des fraudes constatées. Il faut donc agir en amont, afin de rendre ces manœuvres impossibles.

C'est d'autant plus important que les manipulations organisées pour recueillir frauduleusement des consentements portent atteinte à la sincérité des scrutins. Elles constituent donc de graves atteintes au bon fonctionnement de la démocratie.

Selon un principe auquel nous sommes tous, ici, profondément attachés – c'est en tout cas le cas des parlementaires de mon groupe –, l'engagement de tous les candidats – notamment des colistiers et des remplaçants – doit passer par un consentement libre et éclairé, que les autorités publiques, en particulier les services des préfectures départementales, doivent vérifier avant de valider les candidatures. Le consentement : voilà donc la notion clé.

Cette notion se retrouve dans de nombreux textes, et nous en débattons à nouveau bientôt : autant commencer à réfléchir à cette question ! Le droit français la connaît bien, puisqu'elle figure depuis 1804 dans le code civil, aux articles 1109 et suivants. Elle régit par exemple une partie des relations entre les patients et le corps médical. Le droit européen s'y intéresse également : en témoigne le RGPD, le règlement européen sur la protection des données personnelles, qui définit précisément les conditions du recueil du consentement : « Le consentement doit être donné par un acte positif clair par lequel la personne concernée manifeste de façon libre, spécifique, éclairée et univoque son accord au traitement des données à caractère personnel la concernant, par exemple au moyen d'une déclaration écrite, y compris par voie électronique ».

Il nous est donc proposé de modifier les articles qui édictent les règles de dépôt de candidature pour chaque élection afin de prévoir une formule manuscrite permettant à la personne concernée de marquer son consentement à se porter candidat ou à être remplaçant.

Si cette proposition de loi sert positivement les objectifs qu'elle se donne, elle ne va néanmoins pas assez loin. À mon sens et au sens de quelques-uns des membres de notre groupe Les Républicains, il faudrait aller au bout de la démarche en adjoignant à cette mention manuscrite la précision de l'appartenance politique ou, à défaut, de la non-appartenance. Loin d'être superfétatoire, un tel ajout montrerait que le candidat en puissance a une connaissance suffisante du projet dans lequel il s'engage. En outre, il inclinerait l'ensemble des partis à jouer à égalité le jeu de la démocratie en les empêchant d'enrôler des « candidats malgré eux ». Sinon, il y en aura encore à l'avenir.

À cet égard, je tiens à citer l'article 4 de notre Constitution, figurant au titre 1^{er}, « De la souveraineté » :

« Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. »

« Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1^{er} dans les conditions déterminées par la loi. »

Rappelons au passage que selon les termes de cet alinéa, « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales. »

L'article 4 dispose enfin que « La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation. »

Pour aller dans ce sens, je proposerai dans quelques minutes des amendements prévoyant la mention de l'appartenance ou non à un parti politique dans la déclaration déposée en préfecture. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LR et UAI.*)

M. le président. La parole est à Mme Isabelle Florennes.

Mme Isabelle Florennes. Monsieur le président, madame la ministre, madame la rapporteure, chers collègues, la proposition de loi relative aux modalités de dépôt de candidature aux élections est, j'en suis convaincue, complémentaire des travaux que nous menons depuis le début de notre mandat pour dessiner les nouveaux contours de la vie politique française. À l'instar de la loi de modernisation de la vie publique ou des travaux réalisés dans le cadre des groupes de travail « Pour une nouvelle Assemblée nationale », ce texte doit nous permettre de regagner la confiance de nos concitoyens, pour partie entamée par cette pratique frauduleuse désignée sous l'expression équivoque de « candidats malgré eux ». Qui a été attentif aux derniers scrutins municipaux, départementaux et régionaux, en 2014 et 2015, a pu prendre conscience du développement conséquent de cette manœuvre, qui nous porte tant préjudice, consistant à inscrire des individus à un scrutin sans les en avoir informés ni même avoir recueilli leur consentement. Je tiens toutefois à rappeler que ces exemples relativement récents ne doivent pas faire oublier l'ancienneté du problème : il était déjà bien identifié il y a quelques années, voire plusieurs décennies. Il est donc intéressant d'apporter aujourd'hui une réponse à un phénomène dont l'ampleur a pu, à juste titre, nous inquiéter ainsi que nos concitoyens.

Cette proposition de loi vise à garantir le fondement même de la démocratie représentative telle que nous la pratiquons en France, à savoir la présentation d'un citoyen en tant que candidat à un scrutin. Il me semble indispensable de pouvoir sécuriser cette première étape si nous voulons être en mesure d'avancer sur le reste. Le double garde-fou proposé apportera une plus grande clarté quant à l'engagement des candidats et, d'une certaine manière, attestera symboliquement de leur plein investissement. L'apposition d'une mention manuscrite par les candidats ou leurs suppléants, destinée à certifier leur volonté de se présenter au scrutin en question, et la production d'une copie d'un justificatif d'identité sont deux modalités simples susceptibles d'empêcher quiconque de se soustraire aux exigences du dépôt de candidature ou de les contourner, sans pour autant alourdir le processus.

Comme lors de l'examen en commission, je souhaite saluer le travail effectué par le Sénat, dont les amendements ont permis, d'une part, d'introduire l'obligation de transmission d'une copie d'un justificatif d'identité et, d'autre part, de généraliser les nouvelles règles à l'ensemble des scrutins, inscrivant ainsi les élus de la République sur un pied d'égalité face aux citoyens. Autre ajustement très intéressant introduit par le Sénat : la possibilité, pour les communes de plus de 1 000 habitants, d'adjoindre deux noms aux listes afin d'éviter la tenue d'élections partielles dans le cas où un élu se verrait contraint de présenter sa démission pour respecter la règle de non-cumul des mandats. En tant qu'élue locale, je considère que cet assouplissement répond positivement aux problématiques d'instabilité provoquées par ces démissions.

Voilà donc un dispositif simple et sûr, qui participera, j'en suis certaine, de notre travail de reconquête de la confiance des Français, et ce d'autant plus que son adoption à la quasi-unanimité par les deux chambres en première lecture lui confère une portée citoyenne. Le groupe MODEM et apparentés salue le consensus qu'a pu susciter ce texte et, du fait de son engagement en faveur d'une réforme profonde des règles de notre vie politique, votera pour. (*Applaudissements sur les bancs des groupes MODEM et REM.*)

Mme Cécile Untermaier, rapporteure. Très bien !

M. le président. La parole est à Mme Maina Sage.

Mme Maina Sage. Monsieur le président, madame la ministre, madame la rapporteure, mes chers collègues, nous examinons une proposition de loi en deuxième lecture après une adoption à l'unanimité par notre Assemblée. Le groupe UDI, Agir et indépendants est évidemment favorable à un ajustement nécessaire pour mettre fin à des manœuvres frauduleuses, intolérables dans une grande démocratie comme la nôtre. Cela a été dit : il s'agit de dépôts malhonnêtes de candidatures de citoyens qui deviennent candidats malgré eux... ce qui est tout de même remarquable. Et il y a bien sûr un préjudice ainsi causé à ces personnes, associées alors contre leur volonté à des partis ou à des tendances politiques. On ne pense pas assez aux dégâts que cela peut causer, jusqu'au fin fond de nos territoires.

Je me réjouis que le Sénat, en première lecture, ait amélioré le texte en l'étendant à l'ensemble des scrutins, jusqu'à ceux spécifiques aux territoires d'outre-mer. D'une manière générale, cette proposition va dans le bon sens. Je rappelle qu'il y a eu tout de même vingt-deux « candidats malgré eux » dans huit villes différentes, ce qui pose des questions sur les conséquences à en tirer. Il ne suffit pas de régler le problème, il faut aussi que les personnes responsables de ces candidatures frauduleuses soient poursuivies. De telles poursuites sont-elles prévues, madame la ministre ?

Je m'associe moi aussi aux remarques de fond qui ont été faites sur la possibilité de déclarer l'appartenance politique. Le fait est que ce texte ouvrira aussi un débat sur d'autres sujets – je pense à la proposition de loi sur le vote électronique. J'en profite pour vous solliciter à ce propos, madame la ministre, car même pour des procurations, nous ne pouvons pas encore bénéficier de ce dispositif dans nos territoires. Vous voyez qu'il y a encore des marges de progrès dans le code électoral. Cela étant, je le redis : notre groupe votera ce texte. (*Applaudissements sur les bancs du groupe REM et sur plusieurs bancs du groupe NG.*)

Mme Cécile Untermaier, rapporteure. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Jean Terlier.

M. Jean Terlier. Monsieur le président, madame la ministre, madame la rapporteure, mes chers collègues, l'examen de la proposition de loi déposée par nos collègues du groupe Nouvelle Gauche amène nos discussions sur un terrain que nous ne connaissons que trop. En effet, nous avons dans cet hémicycle, dès le lendemain de notre élection, eu à nous prononcer sur l'exemplarité, dont nous, d'abord en tant que candidats puis en tant qu'élus, devons être porteur.

Cette proposition de loi déposée pour lutter contre des candidatures pipées est, certes, réactionnelle et factuelle ; elle fait suite aux affaires dites des « candidats malgré eux », dans lesquelles des habitants – tel ce couple de nonagénaires vivant dans le centre de la France, dont la femme était atteinte de la maladie d'Alzheimer – se sont retrouvés inscrits à leur insu

sur des listes de candidats aux élections territoriales. L'examen de ce texte est donc l'occasion de réitérer et de réaffirmer à nos concitoyens notre volonté de tout mettre en œuvre pour redonner confiance et transparence à nos engagements.

Un achoppement cependant : alors que ces faits de tromperie électorale se répètent à chaque échéance, fallait-il attendre cette nouvelle énonciation publique de faux-vrais candidats aux élections de 2014 et de 2015 pour légiférer sur la moralisation ? Fallait-il relever qu'en banlieue de Rouen, sur une liste de trente-cinq candidats, vingt-deux estimaient avoir été trompés et avaient demandé le retrait de la liste de la course à la mairie, ou encore que « dans l'Essonne et dans les Hauts-de-Seine, des maires sortants et leur équipe organisaient le démarchage systématique des candidats figurant sur les listes Front national de leur commune pour les faire renoncer à leur candidature » pour rappeler, mes chers collègues, l'importance et la gravité de l'acte fort qu'est celui de l'engagement du candidat ? Vraisemblablement, oui. Même si, en discutant et en votant les textes pour la confiance dans la vie politique, nous nous sommes résolument engagés à la transparence et à l'exemplarité.

Cette proposition de loi nous oblige plus encore à rappeler et à réexposer les fondamentaux d'une candidature à une élection, certains les négligent.

Il est l'évidence même que l'engagement doit être volontaire et éclairé, réfléchi et personnel, car il est très justement appelé ainsi, c'est-à-dire un acte unilatéral, une promesse d'objectifs à atteindre et de moyens à mettre en œuvre, une profession de foi pour laquelle le candidat demande un plébiscite. Son corollaire – personne ne peut être le candidat, le colistier ou le suppléant inscrit « à l'insu de son plein gré » et encore moins le candidat, le colistier ou le suppléant providence – est tout aussi indéniable.

Il est alors regrettable de constater que l'effort fait par nos prédécesseurs de simplifier et de clarifier les modalités et les procédures électorales en 2013 et en 2015 ne suffit pas en conscience aux candidats aux élections. Les dispositions actuelles du code électoral assurent l'expression de cette volonté d'engagement par les formalités requises au moment du dépôt de candidature dans le cadre d'un scrutin uninominal ou binominal pour les candidats, et dans le cadre d'un scrutin de liste pour la tête de liste. Nous aurions pensé que par essence, sans qu'il y ait objet à légiférer plus avant et plus en détail, ce gage de volonté éclairée et non pipée s'entendrait *de facto* de tous les candidats, quand bien même fussent-ils postulants au mandat à titre de suppléant, de colistier, voire le dernier nom inscrit pour boucler la liste municipale ou sénatoriale.

Permettez-moi donc de trouver dommage la discussion que nous devons avoir aujourd'hui, même si je relève le travail de qualité mené par les députés et par les sénateurs. Ce travail se traduit par un texte, éminemment plus formaliste et conditionnel que je le souhaiterais, à l'aune surtout de nos réflexions sur le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance et de l'objectif de simplifier nos normes. Alors même que nous discutons de la nécessité de rétablir des relations plus souples et plus sereines entre nos administrations et nos concitoyens, nous examinons, comme à contre-pied, une proposition qui alourdit la procédure – à juste titre par ailleurs, considérations faites des événements électoraux continuellement rabâchés et répétés campagne après campagne – et qui impose pour la validité de la candidature que soit portée la mention manuscrite d'un engagement consenti. Sans aucun doute cela gagera le dossier. Je

souligne et salue à cet effet le traitement indifférencié des scrutins, la volonté des sénateurs d'appliquer les dispositions de cette loi à toutes les élections locales et nationales, tous les scrutins, sans qu'il soit prévu un quelconque allègement pour quelque candidat à la députation ou à la sénatoriale, au tutorat ou à la suppléance.

Il nous faut donc nous satisfaire de cette proposition de loi, même si je remarque et souligne qu'elle est à contre-courant et va à contre-pied de tout ce que nous souhaitons en termes de clarification et de simplification de nos normes, ce dont nous débattons la semaine prochaine en séance. Mais, malheureusement, quelques fauteurs et fraudeurs nous obligent en effet aujourd'hui à discuter de la nécessité de plus de formalisme parce eux ont toujours, et aujourd'hui encore, préféré à la confiance la méfiance, et ont fait et continueront à faire le jeu perpétuel de la défiance. (*Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe REM.*)

M. le président. La parole est à M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Monsieur le président, madame la ministre, madame la rapporteure, mes chers collègues, nous avons voté en tout début de législature un projet de loi pour la confiance dans la vie publique. Cette confiance ne pourra pas venir uniquement de la loi. Elle viendra également des comportements, de la transparence et du respect des promesses... mais tout de même aussi un peu de la loi. Car on voit bien qu'il y a certains manquements et qu'il convient de les faire cesser. C'est tout l'objet de cette proposition de loi qui nous est présentée en deuxième lecture par le groupe Nouvelle Gauche.

Dans sa version issue du Sénat, celle-ci vise donc à compléter, pour l'ensemble des scrutins, les modalités de dépôt de candidature, répondant ainsi aux affaires dites des candidats malgré eux – ou, pour reprendre le mot d'un cycliste bien connu, rappelé par notre collègue Jean Terlier, des candidats désignés « à l'insu de leur plein gré ».

En effet, le droit en vigueur précise que le dépôt de candidature à une élection est un acte personnel qui doit être éclairé et volontaire. Toutefois, si la candidature est individuelle, les démarches de dépôt peuvent être collectives. Le responsable de liste ou un colistier peut donc procéder, pour l'ensemble des membres de ladite liste, aux démarches liées au dépôt de candidature : il récupère l'ensemble des pièces nécessaires et fait signer aux candidats des déclarations individuelles sous forme de formulaires CERFA.

C'est là que le bât peut blesser, puisque le consentement des candidats peut être obtenu de manière détournée, en particulier lorsqu'il s'agit de personnes insuffisamment vigilantes ou en position de faiblesse, qui peuvent par exemple avoir l'impression de signer une simple pétition.

À Orléans, une nonagénnaire atteinte de la maladie d'Alzheimer a ainsi été inscrite, malgré elle, sur une liste électorale en vue des élections municipales. Or, une fois la liste enregistrée par la préfecture, aucun retrait volontaire ni aucun remplacement de candidat n'est possible.

Cette pratique a amené certaines personnes flouées à porter plainte, notamment en raison de l'atteinte portée à leur image, et a même conduit à l'annulation de certaines élections, la sincérité du scrutin étant remise en cause.

Les solutions proposées par la proposition de loi, c'est-à-dire le consentement écrit exprès, sans ambiguïté, à être candidat à une élection et la demande de photocopie d'un justificatif d'identité sont donc les bienvenues.

On peut toutefois s'interroger sur les sanctions prévues par le droit en vigueur qui ne semblent pas suffisantes pour lutter contre ce type de fraude : elles sont en effet prononcées après l'élection et n'empêchent pas de mentionner ces candidats malgré eux.

Par ailleurs, si cette proposition de loi tend à alourdir les contraintes en matière de constitution de dossiers de candidature – un processus déjà assez complexe –, ces contraintes demeurent acceptables et justifiées au regard des conséquences négatives que peuvent entraîner les pratiques dont j'ai fait mention.

Au passage, permettez-moi un retour de terrain au sujet des dernières élections législatives, au cours desquelles certains candidats ont pu déplorer la rigueur manifestée par les commissions de propagande. Certaines ont en effet parfois fait preuve d'un excès de zèle, notamment en ce qui concerne l'association des couleurs bleu, blanc et rouge sur un même document. J'ai ainsi dû retoucher mon affiche afin de faire passer du blanc au gris la couleur du chemisier de ma suppléante car, sur un fond bleu, sa proximité avec le rouge de ma cravate – quelle idée, me direz-vous, de porter une cravate de cette couleur! –...

M. Jean-Paul Lecoq. C'est le seul moment où je l'enlève. (*Sourires.*)

M. Paul Molac. ...était supposée induire les électeurs en erreur.

Dans un autre département, une affiche combinant le orange, le violet et le blanc a également été refusée au motif que ces couleurs étaient trop proches de celles du drapeau tricolore. En outre, les délais de livraison des documents de propagande étaient très difficilement tenables. Si j'étais facétieux, ce qui m'arrive parfois, je dirais que ces contraintes avaient peut-être – en définitive – pour but de nous amener sur la voie de la fameuse dématérialisation de la propagande souhaitée par le ministère de l'intérieur et que nous avons, sous l'ancienne législature, systématiquement refusé de voter. En tant que rapporteur pour avis du programme « Vie politique, culturelle et associative », j'ai d'ailleurs été le premier à m'opposer à cette dématérialisation, au moins s'agissant des élections locales, pensant que, s'il fallait la mettre en pratique, il était préférable de le faire en commençant par l'élection présidentielle, la plus médiatisée.

Je tiens également à saluer l'intégration dans cette proposition de loi, à l'initiative du Gouvernement, d'une disposition visant à ajouter deux candidats supplémentaires sur les listes aux élections municipales : elle limitera en effet, dans les communes de 1 000 habitants ou plus, les cas où le renouvellement intégral des conseils municipaux issu d'une seule liste est rendu obligatoire par la vacance d'un siège.

M. Jean-Louis Bricout. Très bien.

M. Paul Molac. Les communes peuvent en effet se trouver à la merci d'un conseiller municipal usant du chantage à la démission pour asseoir son pouvoir, ou tout simplement subir les conséquences de démissions pour contraintes personnelles.

Cette proposition de loi est consensuelle : j'ai bien compris qu'elle avait su d'une part résister à l'alternance...

M. Guillaume Garot. Comme toi, Paul! (*Sourires.*)

M. Paul Molac. ...et d'autre part qu'elle sera votée par tous dans une belle unanimité. (*Applaudissements sur les bancs des groupes REM, MODEM et UAI ainsi que sur plusieurs bancs des groupes NG et GDR.*)

M. le président. La parole est à M. Rémy Rebeyrotte.

M. Rémy Rebeyrotte. Monsieur le président, madame la ministre, madame la rapporteure, mes chers collègues, je voudrais remercier le groupe de la Nouvelle Gauche de nous permettre, grâce à cette proposition de loi, de conclure un processus législatif engagé sous la législature précédente et repris au Sénat au mois de novembre dernier.

Jusqu'ici, le dépôt de candidature, pour les élections législatives, départementales ou les scrutins de liste dans les différentes assemblées territoriales reposait sur un principe visant la simplification : le candidat suppléant, remplaçant ou colistier donnait mandat au titulaire ou à la tête de liste pour faire acte de candidature en son nom.

Hélas, certains ont profité de cette procédure simplifiée pour pervertir la démocratie locale et recourir à des candidats malgré eux. Il n'est pas dit que ces truqueurs ne soient pas les mêmes que ceux qui, à longueur de journée, se plaignent de nouvelles normes qu'ils ont bien entendu contribué à créer. Bienvenue au bal des faux-culs!

Oui, hélas, il faut créer une nouvelle norme pour éviter de tels dévoiements : désormais, si vous votez cette proposition de loi, tout candidat devra, sur la déclaration de candidature, ajouter une mention écrite de sa main donnant son consentement à se porter candidat à l'élection concernée sur la liste conduite par M. ou Mme X ou au côté du candidat titulaire M. Y.

À la demande du Sénat, il devra également fournir copie d'une pièce d'identité : cela est de nature à certifier le consentement et l'engagement volontaire de la personne dans le processus électoral.

Profitant de cette proposition de loi, le Sénat a également souhaité, sur la base du volontariat, proposer que les listes présentées en vue des élections municipales dans les communes de plus de 1 000 habitants puissent comporter deux noms supplémentaires par rapport au nombre de postes à pourvoir, permettant ainsi, le cas échéant, de compléter le conseil municipal plutôt que de procéder à de trop nombreuses élections partielles.

Cette proposition vise notamment à tenir compte d'une plus forte mobilité des conseillers municipaux dans nos communes ainsi que des conséquences de la loi du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, dont un certain nombre d'entre nous ont pu mesurer les effets.

Aussi, vous l'avez compris, notre groupe votera cette proposition de loi inscrite à l'ordre du jour par le groupe de la Nouvelle Gauche et rapportée par notre collègue et néanmoins amie, Cécile Untermaier qui, comme Marcel Proust, nous rappelle qu'« on peut tout ce qui ne dépend que de notre volonté ». Beau résumé du travail parlementaire! (*Applaudissements sur les bancs des groupes REM et MODEM ainsi que sur quelques bancs du groupe NG.*)

M. le président. La discussion générale est close.

DISCUSSION DES ARTICLES

M. le président. J'appelle maintenant, dans le texte de la commission, les articles de la proposition de loi sur lesquels les deux assemblées n'ont pu parvenir à un texte identique.

Mes chers collègues, nous allons innover puisque les amendements sont désormais consultables sur la tablette que chacun d'entre vous doit avoir en main.

M. Jean-Paul Lecoq. Avec une superbe photo de la législature précédente, il faut le faire!

M. le président. Rassurez-vous, je garde en ce qui me concerne la version papier.

Article 1^{er} A

M. le président. Nous en venons à une série d'amendements que nous devons au travail assidu de M. Jean-Louis Masson. Vous n'êtes d'ailleurs pas obligé de tous les défendre, monsieur Masson...

Quoi qu'il en soit, je vous donne la parole pour soutenir l'amendement n° 1.

M. Jean-Louis Masson. Je défendrai tous mes amendements, tout en ne m'exprimant, pour l'essentiel, que sur celui-ci.

Loin de moi l'idée de ne pas considérer cette proposition comme intelligente, car elle l'est. Elle contribue en effet à la moralisation de la vie publique, et à cet égard s'inscrit tout à fait dans la démarche initiée sous la XV^e législature.

Nous sommes néanmoins quelques-uns à penser qu'il serait intéressant d'aller un tout petit peu plus loin en obligeant les candidats à indiquer clairement leur appartenance politique ou, à défaut, à préciser qu'ils sont sans étiquette. La question de leur appartenance politique leur est de toute façon déjà posée au moment du dépôt de leur dossier en préfecture, non parce que le code électoral l'impose mais parce que les services préfectoraux indiquent en avoir besoin pour établir un comptage statistique.

M. Jean-Paul Lecoq. Pour anticiper les résultats des élections sénatoriales...

M. Jean-Louis Masson. Il nous paraît en outre important, au nom de la transparence, que la personne qui s'engage comme remplaçant, suppléant ou colistier sache à quel parti appartient le candidat qui le sollicite, conformément à la nomenclature en usage. Nous souhaitons donc que l'article 1^{er} A soit modifié en conséquence.

Il me semble que nous nous honorerions à faire ce petit pas supplémentaire. Si nous ne le faisons pas, nous verrons apparaître d'autres candidats malgré eux, ou du moins des candidats se présentant sans connaître l'appartenance politique de celui ou de celle qui les aura sollicités.

Quant aux amendements que j'ai déposés sur le reste de la proposition de loi, ils se fondent sur les mêmes motifs.

M. le président. Quel est l'avis de la commission?

Mme Cécile Untermaier, rapporteure. Cher collègue, ces amendements ne sont pas dénués de sens commun : la réflexion dont ils sont le fruit est tout à fait bienvenue. Pour autant, nous visons ici le consentement éclairé à être candidat.

Ce consentement éclairé est pleinement garanti par deux choses : la mention manuscrite et – plus encore – la production d'un justificatif d'identité que normalement seul le candidat lui-même – sauf fraude documentaire majeure, bien sûr – peut produire.

L'objectif recherché est simple : nous avons souhaité répondre au problème posé de la manière la moins lourde et la plus sérieuse possible pour les services préfectoraux.

Autre point : tout ajout – même celui que vous proposez, cher collègue, et qui pourrait paraître pertinent – augmente les risques de contentieux et de contestation. Je crains qu'en alourdissant le dispositif proposé, nous produisions un effet inverse à celui que nous recherchons, à savoir garantir la sincérité du scrutin.

L'avis de la commission est par conséquent défavorable, en dépit de la qualité de cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Jacqueline Gourault, ministre. Cet amendement est le premier d'une série de seize tendant à compléter les différents articles de la proposition de loi par une formule identique. La position du Gouvernement sera donc la même pour l'ensemble d'entre eux.

Comme vous le savez, monsieur le député, votre commission des lois, comme d'ailleurs un grand nombre de députés présents, souhaitent que cette proposition de loi, déposée sous la précédente législature, soit adoptée le plus rapidement possible, sans allonger la procédure parlementaire. Or, vu le faible nombre d'amendements en discussion, l'objectif d'une adoption conforme semble facile à atteindre. Cette première raison, de forme, explique que le Gouvernement ne souhaite pas que vos amendements soient votés.

Sur le fond, il me semble que la mention de l'étiquette du candidat n'apporterait pas davantage de garanties pour s'assurer du caractère réellement personnel et volontaire du dépôt de la candidature.

Je vous rappelle que l'étiquette politique est déclarative et librement choisie par le candidat. Il n'existe aucune liste pré-établie en la matière et un candidat ou une liste de candidats peut même demander à être enregistrés sans étiquette.

Cette étiquette est librement renseignée par le candidat dans sa déclaration de candidature. L'obligation de la mentionner deux fois, lors de la confirmation manuscrite du consentement et dans la déclaration de candidature serait – peut-être – susceptible d'entraîner des incohérences. Elle serait en outre source de complexité, voire de contentieux – comme Mme la rapporteure vient d'ailleurs de le rappeler.

Une telle mention n'étant pas strictement utile, il ne nous semble pas souhaitable, dans l'hypothèse où elle ferait défaut dans le dossier de candidature, de complexifier la procédure de déclaration des candidats.

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement vous demande, monsieur le député, de retirer cet amendement, ainsi que les suivants, qui ont le même objet. À défaut, je me verrais contrainte, ce qui ne serait pas très agréable ni pour vous, ni pour moi, d'émettre un avis défavorable.

M. le président. La parole est à M. Rémy Rebeyrotte.

M. Rémy Rebeyrotte. Nous suivons l'avis de la commission et du Gouvernement. La disposition proposée est source de confusion et d'erreur ; il nous apparaît inutile de l'ajouter dans un texte qui se veut le plus léger possible – même s'il revient à édicter une norme supplémentaire.

M. le président. La parole est à M. Jean-Paul Lecoq.

M. Jean-Paul Lecoq. Nous avons l'habitude d'entendre en provenance du groupe Les Républicains des expressions tendant à défendre le monde rural. Or, moi qui ai le

monde rural dans ma circonscription, je peux vous dire que, très souvent, dans les villages, les candidatures sont sans étiquette.

Mme Cécile Untermaier, rapporteure. En effet !

M. Jean-Paul Lecoq. Très souvent, il n'y a qu'une liste et, très souvent, on trouve dans cette liste toutes les couleurs politiques : c'est l'intérêt du village qui prime.

M. Guillaume Garot. C'est vrai !

M. Jean-Paul Lecoq. Il serait dommage de contraindre par la loi les candidats à afficher une étiquette – car tel est le sens de l'amendement –, alors que, dans bien des cas, ce n'est pas ce qui motive leur candidature.

M. Guillaume Garot. Cela risque même de les dissuader !

M. Jean-Paul Lecoq. Les professions de foi, l'explicitation de son engagement, l'engagement au service du public, ça, oui, c'est quelque chose de bien. L'étiquette politique, en revanche, cela ne me semble pas nécessaire – et c'est un communiste qui vous le dit, un communiste qui assume sans problème sa propre étiquette ! Pour les élections municipales, ce n'est pas une bonne chose.

Je voterai donc contre l'amendement – mais si vous le retirez, cher collègue, il n'y aura même pas besoin de le faire !

M. le président. La parole est à M. Jean-Louis Masson.

M. Jean-Louis Masson. Monsieur Lecoq, peut-être n'avez-vous pas lu dans le détail les amendements que nous proposons, mais la possibilité d'être sans étiquette est prévue. Il est tout à fait possible de se déclarer « sans étiquette ». Je sais fort bien que dans les villages ou les villes moyennes, il y a très fréquemment des listes sans étiquette, ou tout du moins dont la tête de liste, voire la majorité des membres sont sans étiquette.

Madame la ministre, je ne pense pas que ce soit une insulte à la démocratie que d'afficher son appartenance, ou sa non-appartenance, à un parti politique.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. Je n'ai pas dit cela !

M. Jean-Louis Masson. Il est tout à fait honorable de s'engager politiquement au sein d'un parti, tout comme il est tout à fait honorable de se présenter sans étiquette. Il n'y a pas de raison de le dissimuler. C'est pourquoi je maintiens mes amendements.

(L'amendement n° 1 n'est pas adopté.)

(L'article 1^{er} A est adopté.)

Article 1^{er}

M. le président. La parole est à M. Jean-Louis Masson, pour soutenir l'amendement n° 2.

M. Jean-Louis Masson. Il est défendu, monsieur le président, de même que les suivants.

(L'amendement n° 2, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article 1^{er} bis

(L'article 1^{er} bis est adopté.)

Article 2

M. le président. L'amendement n° 3 a été défendu.

(L'amendement n° 3, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

(L'article 2 est adopté.)

Article 2 bis A

M. le président. L'amendement n° 4 a été défendu.

(L'amendement n° 4, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

(L'article 2 bis A est adopté.)

Article 2 bis

M. le président. L'amendement n° 5 a été défendu.

(L'amendement n° 5, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

(L'article 2 bis est adopté.)

Article 3

M. le président. L'amendement n° 6 a été défendu.

(L'amendement n° 6, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

(L'article 3 est adopté.)

Article 4 bis

M. le président. Sur cet article, je suis saisi de deux amendements, n° 7 et 8, qui ont déjà été défendus.

(Les amendements n° 7 et 8, repoussés par la commission et le Gouvernement, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.)

(L'article 4 bis est adopté.)

Article 5

M. le président. Sur cet article, je suis saisi de huit amendements, n° 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 et 16, qui ont déjà été défendus.

(Les amendements n° 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 et 16, repoussés par la commission et le Gouvernement, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.)

(L'article 5 est adopté.)

VOTE SUR L'ENSEMBLE

M. le président. Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

(La proposition de loi est adoptée.) (Applaudissements.)

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-huit heures cinq, est reprise à dix-huit heures vingt.)

M. le président. La séance est reprise.

3

INDIVISION SUCCESSORALE ET POLITIQUE DU LOGEMENT OUTRE-MER**Discussion d'une proposition de loi**

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi de MM. Olivier Faure et Serge Letchimy et des membres du groupe Nouvelle Gauche et apparentés, visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer (n° 475, 547).

PRÉSENTATION

M. le président. La parole est à M. Serge Letchimy, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Serge Letchimy, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Monsieur le président, madame la ministre des outre-mer, mes chers collègues, je veux tout d'abord vous remercier pour l'attention portée à ce texte d'une importance capitale pour les outre-mer. Je tiens aussi à remercier l'ensemble des parlementaires avec lesquels nous avons eu des concertations multiples pour avancer dans ce dossier essentiel, les ordres respectifs des avocats et des notaires, qui ont effectué un travail conséquent, le sénateur Soilihi, qui a lui aussi accompli un travail considérable avec son rapport, et, enfin et surtout, la délégation aux outre-mer de notre assemblée, dont le travail a également constitué un appui.

Le présent texte, disais-je, répond à une difficulté considérable, qui se pose depuis de nombreuses années. Les communes et EPCI – établissements publics de coopération intercommunale – de Martinique, de Guadeloupe et de Guyane se sont beaucoup mobilisés pour trouver une solution sur la question de la sortie de l'indivision. Je tiens à saluer tout particulièrement la contribution citoyenne de Mme Samantha Chevrolat, dans le cadre du rapport universitaire qu'elle a présenté pour l'obtention du diplôme supérieur de notariat. C'est à partir des propositions qu'elle a faites que nous avons pu élaborer le texte. Elle est présente dans nos tribunes cet après-midi et je profite donc de mon intervention pour la saluer, comme je salue la sénatrice Catherine Conconne présente à ses côtés.

Nous connaissons, outre-mer, une situation très particulière qui bloque ou rend stérile toute politique de développement, entre autres conséquences. En Martinique, par exemple, 40 % du foncier privé se trouvent en situation d'indivision. Dans certaines communes, notamment à Macouba, cette proportion monte même 83 %, et elle atteint environ 50 % dans la ville de Fort-de-France et 25 % au Diamant. Cette situation nous empêche de tirer le meilleur profit de l'immobilier et du foncier dans le cadre des politiques, y compris sociales, du logement et de l'équipement.

L'abandon des terrains consécutif à l'impossibilité de régler certaines successions crée aussi ce que l'on appelle des « dents creuses », des terrains abandonnés, avec des conséquences sanitaires graves, telles que le chikungunya, qui a provoqué de nombreux décès à La Réunion, ou la dengue, comme on l'a vu en Martinique et ailleurs. Cela a aussi des conséquences en matière de sécurité publique, beaucoup de maisons abandonnées étant squattées, et de fiscalité puisque les communes ne peuvent, sur ce plan, tirer profit de ces biens.

Je ne veux pas faire ici la description esthétique d'un phénomène grave, mais affirmer la volonté de débloquent la situation sur le plan économique afin de la rendre saine. Le déperissement des quartiers et des centres-bourgs est en effet, je le répète, à l'origine de problèmes graves.

Au-delà même de ces aspects financiers, techniques, sécuritaires et sanitaires, un enjeu me tient tout particulièrement à cœur, je veux parler de la stabilité de l'organisation des familles. On pourrait s'interroger sur les origines d'une telle situation : celle-ci tient à l'histoire, à la colonisation, aux transmissions et aux filiations, mais aussi à la mise en place très tardive du cadastre en outre-mer – La Réunion a connu le même problème. Tout cela nous a conduits à réfléchir pour trouver des solutions.

S'agissant des indivisions, le code civil, très clair, ne prévoit qu'une règle dans le cadre des ventes ou du partage – c'est-à-dire des actes de disposition –, à savoir l'unanimité. Or celle-ci est d'autant plus difficile à recueillir que beaucoup de Martiniquais, Guadeloupéens et Guyanais vivent hors de leur territoire d'origine. La majorité des deux tiers, elle, ne peut être utilisée que dans des cas très précis, en l'espèce les actes d'administration, de location, de baux et, bien sûr, de vente de biens meubles.

Des réformes sont intervenues, notamment en 2014 pour la cession des terrains agricoles en situation d'indivision. Plus récemment, en Corse, où le besoin de titrement en parallèle de la sortie de l'indivision rendait la situation particulière, et où les prescriptions acquiritives mises en place n'avaient pas de base légale, ce biais a constitué la solution pour reconnaître les actes de notoriété, le délai de recours étant ramené de trente ans à cinq. En dehors de cela, la seule possibilité, pour nous, était de faire preuve d'audace. À cet égard, je veux solennellement remercier le Gouvernement d'avoir accepté – je vous le dis dans les yeux, madame la ministre – une première politique de différenciation.

Ce dernier terme vous est cher, et il me tient aussi à cœur, car il traduit la nécessité d'adapter les politiques aux réalités locales, en évitant le copier-coller. Il ne s'agit pas de remettre en cause le respect du droit régalien de la propriété, mais d'essayer de trouver des solutions. Dans les négociations que nous avons eues avec l'État, nous nous sommes donc efforcés de sécuriser le texte, de lui donner un caractère exceptionnel sans porter atteinte au droit constitutionnel de la propriété. Un tel équilibre n'était pas facile à trouver, mais nous avons réussi, je crois, cet exploit.

L'article 1^{er} donne au notaire la possibilité de céder les parcelles sur la base d'une majorité simple – 50 % plus une voix – des indivisaires. Bien sûr, si des personnes en situation de fragilité ou de faiblesse – enfants mineurs, majeurs protégés, conjoint survivant restant dans le logement ou « présumé absent », selon l'expression juridique consacrée – sont impliquées, la cession n'est pas possible, car il faut les protéger.

S'il convient d'organiser les conditions de la cession, les indivisaires minoritaires doivent aussi se voir offrir une possibilité de recours. Vous souhaitiez de votre côté, madame la ministre, préserver les droits du groupe majoritaire ; je vous remercie pour ce dialogue qui nous a permis d'insister et d'inclure le partage dans cette proposition de loi, en plus de la cession.

L'objectif de ce texte, dans mon esprit comme dans l'esprit de ceux qui y ont contribué, n'est pas la livraison spéculative et immobilière au profit d'une dynamique du logement ; il est aussi dans le règlement des patrimoines, dans la possibilité ainsi offerte, *via* le partage successoral, à des familles qui se déchirent de se structurer. La chose est complexe, je le sais, mais il nous faut l'assumer.

Sécurisé dans l'espace, puisqu'il s'inscrit dans le cadre de l'article 73 de la Constitution, ce texte l'est aussi dans le temps : il a vocation à s'appliquer pour dix ans, comme c'est le cas pour la Corse. Nous pourrions cependant, je n'en doute pas, renouveler ses dispositions au bout de huit ou neuf ans. Mais nous en reparlerons le moment venu : cela nous permettra aussi de faire un bilan.

Ce texte permet aussi d'aller beaucoup plus loin, nos débats nous ayant conduits à aborder d'autres sujets très importants. Je le signale rapidement, car nos échanges permettront de les approfondir.

Il s'agit, par exemple, de la question technique des frais liés au partage, ce que l'on appelle la taxation du partage, qui représente des contraintes très lourdes. Un amendement sera présenté sur ce sujet, que je vous demande, chers collègues, d'examiner dans un esprit le plus large possible.

J'insiste également beaucoup auprès de vous sur un autre sujet un peu complexe, le cantonnement des émoluments, pour éviter que ceux-ci ne soient considérés comme des libéralités, taxables à 30 % ou 60 %, ce qui pénalise les héritiers dans le cas de l'indivision.

Pour conclure, je voudrais remercier le Gouvernement et l'ensemble des groupes. Si ce texte était voté ce soir, il donnerait deux grandes solutions à l'outre-mer : en plus d'ouvrir la voie à une politique de différenciation législative intelligente et réaliste, il apporterait un nouveau souffle au développement de nos pays. (*Applaudissements sur les bancs du groupe NG.*)

Mme Huguette Bello. Très bien !

M. le président. La parole est à Mme la ministre des outre-mer.

Mme Annick Girardin, ministre des outre-mer. Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, les questions foncières en outre-mer constituent un enjeu que la plupart d'entre vous connaissent bien.

Dans la majorité de nos territoires, il s'agit d'une problématique ancienne dont chacun mesure au quotidien les effets négatifs sur le développement économique et social. Le sujet est bien documenté, notamment par un rapport produit en 2014 par le Conseil général de l'environnement et du

développement durable, ou encore par le rapport du 23 juin 2016 de la délégation sénatoriale à l'outre-mer, coordonné par M. Soilihi, que je salue.

Les causes de ces difficultés peuvent être multiples – articulation avec la coutume dans certains territoires, enjeu des cinquante pas géométriques dans d'autres –, mais presque toutes partagent le fardeau de l'indivision. Pour nos concitoyens, les situations d'indivision sont devenues inextricables, car elles résultent, vous l'avez dit, monsieur le rapporteur, de dévolutions successorales non réglées, et parfois même non ouvertes, sur plusieurs générations.

Ainsi, en Martinique, 26 % du foncier privé est aujourd'hui géré en indivision et 14 % supplémentaires correspondent à des successions ouvertes. J'ai moi-même pu le constater en me rendant sur le terrain, à Fort-de-France, avec vous, monsieur le rapporteur, ce dont je vous remercie. À Mayotte, le territoire de certaines communes se trouve presque intégralement en situation d'indivision. Les trois quarts du village de Chiconi sont ainsi couverts par deux titres fonciers établis dans les années 1960. En Polynésie française, les nombreuses indivisions réunissent parfois des centaines d'indivisaires à la faveur de successions non liquidées depuis quatre à cinq générations, et alimentent l'abondant contentieux de ce que l'on appelle les affaires de terre.

De manière générale, on constate des cascades de successions non réglées sur plusieurs générations et de partages qui n'ont pas été faits ou enregistrés selon les règles, parfois entre plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines, d'ayants droit indivisaires. Il en résulte des problèmes, parfois une impossibilité, d'application des règles de gestion de l'indivision de droit commun fondées sur la règle de l'unanimité ou des deux tiers des droits *indivis*. En résultent également un foncier gelé, des immeubles à l'abandon, des appropriations abusives, bref, un désordre réel découlant d'un désordre juridique initial. L'indivision est endémique.

Nous ne pouvons nous satisfaire de cet état de fait. C'est pourquoi, monsieur le rapporteur, le Gouvernement a décidé d'accompagner votre initiative. Dès le dépôt de cette proposition de loi, nous avons engagé avec vous, avec les parlementaires d'outre-mer et avec la commission des lois, des échanges de fond, souvent techniques mais de grande qualité, pour aboutir ce soir, je l'espère, à un texte équilibré et solide.

Ce texte a suscité un espoir : nombre de députés ultramarins ont démontré, et démontreront sans doute au cours des débats de ce soir, leur volonté d'apporter leur pierre à l'édifice. C'est aussi la force des outre-mer que de savoir s'unir lorsque l'intérêt collectif est en jeu.

Ce n'est pas la première fois que des avancées sont possibles sur les questions foncières en outre-mer. Dès 2009, la loi a autorisé la création d'un groupement d'intérêt public chargé de rassembler tous les éléments propres à reconstituer les titres de propriété dans les départements d'outre-mer et à Saint-Martin, pour les biens fonciers et immobiliers. Il faut reconnaître que, très rapidement, la création d'un GIP unique aux outre-mer est apparue impossible, ce qui a conduit à ce que la loi du 17 octobre 2013 rectifie le dispositif.

À Mayotte, ces dispositions prennent corps. La loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer, la loi EROM, portée par Ericka Bareigts, que je salue, a en effet permis la mise en place d'une commission d'urgence foncière, qui préfigure le GIP. Son installation est actuellement en cours. En Polynésie française, le tribunal foncier annoncé est également en cours d'installation et commencera à fonctionner en 2018.

C'est évidemment insuffisant, nous le reconnaissons tous. Je sais que d'autres territoires attendent la mise en place de structures permettant de traiter la problématique du titre-ment. Je souhaite que, dans les mois à venir, des solutions émergent, qui soient opérationnelles et réalistes sur le plan budgétaire. Il nous faudra associer à cette réflexion les présidents des collectivités concernées.

Enfin, je tiens à le souligner, la loi EROM a également traité des actes de notoriété constatant une possession acquisitive. Elle les a sécurisés en enfermant les contentieux, qu'elle limite à un délai de cinq ans pour les immeubles situés en Guadeloupe, en Martinique, à La Réunion, en Guyane, à Saint-Martin et à Mayotte. J'ai signé, le 1^{er} décembre, le décret d'application de ce texte qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

Il nous faut cependant faire plus, raison pour laquelle nous sommes réunis ce soir. Dans ces circonstances, mesdames, messieurs les députés, le Gouvernement convient que nous devons essayer d'aller plus loin sur les questions d'indivision, dans le respect du droit de propriété et du principe d'égalité devant la loi.

Le principe d'égalité des citoyens français devant la loi nous impose de mettre en place un dispositif qui soit proportionné aux enjeux ultramarins, aux « caractéristiques et contraintes particulières » des outre-mer, pour reprendre le texte constitutionnel. C'est pourquoi nous devons limiter les adaptations proposées aux strictes nécessités locales, ni plus ni moins.

Quant à la propriété, je ne vous apprends rien ici, elle est l'un des droits de l'homme, consacré par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789. Il en résulte que les limites apportées à son exercice doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif, ce à quoi vous parviendrez très certainement ce soir. Autrement dit, comme vous l'avez dit, monsieur le rapporteur, soyons audacieux, mais en veillant à respecter les intérêts de chacune des parties.

Le texte issu de la commission des lois va très loin, notamment en proposant un seuil de majorité très bas pour déclencher la vente ou le partage de biens indivis. J'ai fait le choix d'accompagner cette orientation décisive mais nous devons ensemble, en contrepartie, équilibrer le dispositif. C'est l'objet des amendements du Gouvernement, que je vous présenterai dans quelques minutes.

Je me réjouis donc que nous ayons l'occasion de débattre de ce sujet aujourd'hui et d'aboutir à un texte solide. (*Applaudissements.*)

DISCUSSION GÉNÉRALE

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à Mme Hélène Vainqueur-Christophe.

Mme Hélène Vainqueur-Christophe. Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, vous me permettrez tout d'abord d'adresser à notre collègue rapporteur, cher Serge Letchimy, mes plus sincères félicitations pour le travail qu'il a mené en bonne intelligence, avec talent et opiniâtreté, sur ce sujet. L'examen de cette proposition de loi est en quelque sorte l'aboutissement d'un long chemin initié par lui, mais aussi par nombre de nos collègues ultramarins afin de faciliter l'accès au foncier sur nos territoires.

Vous me permettrez aussi de remercier le groupe Nouvelle Gauche auquel j'appartiens, et, avec lui, l'ensemble de mes collègues, notamment de l'hexagone, qui ont choisi d'inscrire cette proposition de loi dans la première niche du

quinquennat réservée à notre groupe. Preuve, s'il en fallait, que, sur ces bancs, nous sommes attachés à considérer les outre-mer comme une priorité de l'action publique.

Je peux vous l'affirmer, mes chers collègues, ces quatre petits articles sur lesquels nous sommes amenés à débattre aujourd'hui constituent une véritable révolution pour nos territoires.

En permettant de faciliter la sortie de l'indivision successorale par dérogation à la règle de l'unanimité, ce texte donne, par ailleurs, sa pleine légitimité au principe d'adaptation inscrit à l'article 73 de la Constitution. Vous le savez, pour nous, députés élus dans des circonscriptions des outre-mer, ce pouvoir d'adapter les règles nationales aux caractéristiques, contraintes et intérêts des différents territoires de la République est utile et précieux.

J'ose donc croire que, par ce texte, non seulement nous réglons des problèmes juridiques qui causent bien souvent la paralysie de nos territoires, mais aussi nous apportons une solution à des querelles familiales, souvent anciennes, qui déchirent nos compatriotes.

Il est vrai, chers collègues, que le poids de l'histoire et des drames qui l'accompagnent est encore pesant, et que notre rapport à la terre est bien souvent empreint d'un attachement symbolique fort et tenace. Du fait de son caractère apparemment protecteur à l'égard du patrimoine familial, il est donc vrai de dire que l'indivision n'est pas forcément perçue négativement sur nos territoires.

Il n'en demeure pas moins que l'évolution de ce dispositif juridique est devenue impérative, voire vitale, pour nos régions. À l'heure où je parle, le nombre de successions non réglées fait florès partout dans les outre-mer. Souvent, les partages n'ont pas été réalisés ou enregistrés selon la règle, et ce sur plusieurs générations. Nous faisons fréquemment face à une kyrielle impressionnante d'ayants droit individuels, allant parfois jusqu'à plusieurs centaines.

Conjuguée à la forte pression démographique et à l'urbanisation massive qu'ont connues nos territoires depuis 1945, cette impasse de l'indivision conduit à un dramatique gel du foncier, déjà très rare sur nos îles. Cette embolie foncière est d'autant plus inquiétante dans des régions où la pénurie de logement et où la problématique de l'aménagement du territoire sont cruellement endémiques.

Ainsi, je souhaite le dire franchement aux détracteurs de ce texte, il ne s'agit aucunement de faciliter la liquidation du patrimoine immobilier de nos compatriotes, de favoriser le morcellement ou d'amoindrir le pouvoir des ayants droit. Il s'agit bien, par ce texte, de lever l'entrave faite aux volontés de développer l'offre de logement dans nos pays, de réhabiliter les habitations parfois vétustes, et de permettre aux collectivités locales de lutter efficacement contre le logement insalubre et, par là même, contre le développement des épidémies. Enfin, il s'agit, parfois, de permettre de reprendre la main sur des habitations transformées en squats par des délinquants au cœur de nos villes.

Je tiens, par ailleurs, à remercier notre rapporteur d'avoir pris la précaution de préciser les situations dans lesquelles cette simplification de la procédure successorale ne s'appliquera pas, par exemple lorsqu'il s'agit du local d'habitation et que le conjoint survivant du défunt y réside. Je me satisfais aussi de voir garanti un droit d'opposition pour les individuels qui ne seraient pas favorables à un tel projet.

J'espère que ces précautions ne limiteront pas excessivement la portée de ce texte, tant attendu par nos populations et collectivités. Je crois donc qu'il est bon d'avoir prévu une

durée d'application pour l'ensemble de ces dispositions limitée à dix ans, afin d'en évaluer l'efficacité concrète sur nos territoires.

Vous l'aurez compris, mes chers collègues, le groupe Nouvelle Gauche votera ce texte avec enthousiasme et surtout avec l'espoir d'en finir avec cette problématique qui freine le développement de nos régions ultramarines.

En conclusion, je souhaite interpeller le Gouvernement sur la situation de nombreuses familles des outre-mer, non imposables et peu solvables, pour lesquelles le recours à un notaire n'est financièrement pas envisageable. Je souhaite que le Gouvernement favorise la mise en place de dispositifs d'aide financière aux familles demandeuses, afin de les accompagner dans leurs démarches, comme le font aujourd'hui certaines collectivités locales. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Hugues Ratenon.

M. Jean-Hugues Ratenon. Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, avant de commencer mon intervention, j'ai une pensée pour mes amis, mes frères et mes sœurs de La Réunion qui viennent d'être touchés par un cyclone. Les nouvelles sont assez bonnes, malgré quelques dégâts dans le Sud. Souhaitons qu'il n'y ait plus de nouveau cyclone cette saison.

Je ne reviendrai que très brièvement sur la crise sociale du logement en outre-mer, me limitant à deux chiffres. En France hexagonale, 66 % des ménages sont éligibles au logement social, contre 80 % outre-mer : ces 14 points d'écart donnent la mesure des difficultés qui persistent dans nos territoires.

La proposition de loi de nos collègues socialistes porte sur l'indivision successorale en outre-mer, pointant cette forme juridique comme étant une cause de tension sur le marché du logement. L'objectif est de faciliter la sortie de l'indivision et, ainsi, de favoriser une relance de la politique du logement. La cause est noble, et nous ne pouvons que saluer et encourager cet état d'esprit, tant la crise du logement est problématique pour l'équilibre des familles et les conditions de vie dans nos territoires. Mais très peu de chiffres sont disponibles, et moins encore indiquent que l'indivision serait la cause unique ou principale de la crise du logement en outre-mer.

On peut penser que les 30 % de contentieux fonciers dans les affaires civiles en Guadeloupe et en Martinique – 25 % à La Réunion – ne résultent pas seulement de l'indivision, donc, mécaniquement, que l'indivision est loin d'être le seul facteur de gel du foncier. Pour être très précis, on peut tout de même noter que la propriété foncière publique est beaucoup plus développée en outre-mer, allant de 13,5 % de la superficie en Martinique à 37,5 % à La Réunion et jusqu'à 95 % en Guyane.

Nos sociétés ultramarines possèdent des particularités qui touchent aussi à la conception de la propriété, parfois reconnue par l'État lui-même. Par exemple, en Guyane, il existe des « zones de droits d'usage collectifs » au bénéfice des communautés amérindiennes. Cette tradition s'oppose à l'individualisation des droits – y compris à celle du droit de propriété au détriment de la propriété collective –, à l'inverse de ce que nous voyons dans l'hexagone.

Nous le savons, beaucoup de familles ultramarines vivent aussi l'indivision comme un rempart protégeant le patrimoine familial. C'est également parfois un rempart contre l'appropriation foncière par certains groupes financiers étrangers ou hexagonaux qui veulent poursuivre leur spéculation immobilière.

Par ailleurs, on nous présente l'indivision comme source de conflits insurmontables, alors que la loi est là pour régler les problèmes d'indivision, mais aussi pour protéger les droits des indivisaires. La solution à ces cas de conflit, c'est de donner davantage de moyens humains et financiers à la justice, pour que les dossiers ne traînent pas et qu'ils soient traités dans des conditions acceptables.

L'exposé des motifs du texte a aussi trop tendance à dédouaner l'État de sa responsabilité dans le manque de financement de la construction de logements. La lourdeur administrative française est loin d'être étrangère à la crise du logement dans les outre-mer. Ainsi, nous, à La France insoumise, nous ne croyons pas que quelques modifications à la marge puissent être la solution aux problèmes que rencontrent nos populations. Notre projet, « L'avenir en commun », présente l'orientation qui nous semble devoir être prise à cet égard.

Selon une évaluation datée de 2015, il manquerait 60 000 logements en outre-mer. Des solutions existent, mais la responsabilité incombe aux collectivités locales et à l'État : nous devons lancer un plan ambitieux de construction massive de logements publics, sociaux et aux normes écologiques, antisismiques et anticycloniques. Nous avons également besoin d'un plan de rénovation et de réhabilitation des très nombreux logements indignes ou précaires. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI et sur quelques bancs du groupe Nouvelle Gauche.*)

M. le président. La parole est à Mme Huguette Bello.

Mme Huguette Bello. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, « foncier gelé », « fléau endémique de l'indivision », « paralysie du territoire » : les termes vont tous dans le même sens pour qualifier une situation commune aux outre-mer et qui ne cesse de s'aggraver. Les causes principales du phénomène sont connues : un contexte historique marqué par la colonisation, une tradition empreinte d'oralité, la création tardive du cadastre, le passage d'une société traditionnelle à une modernité porteuse de normes nouvelles et souvent plus contraignantes.

Selon l'AGORAH, l'agence d'urbanisme de La Réunion, plus de 5 000 hectares sont concernés par les indivisions successorales, dont 400 sont localisés au sein même des zones urbaines ou à urbaniser, les ZU et les ZAU des communes. Et il est évident que, loin d'arranger les choses, le temps aggravera les difficultés à mesure que s'accroîtra le nombre d'héritiers, donc de co-indivisaires. Entre la situation décrite en 1971 par Me Jean Mas dans la thèse de doctorat qu'il a consacrée à l'indivision à La Réunion et celle d'aujourd'hui, le problème s'est singulièrement compliqué. Ce qui laisse penser qu'en l'absence de mesures appropriées, le décalage entre notre réalité foncière et le droit commun risque d'aboutir à un point de rupture.

L'initiative de notre collègue Letchimy est donc particulièrement bienvenue. Le texte qu'il nous soumet répond à une très forte attente, puisqu'il doit permettre de débloquent des situations d'indivision devenues inextricables, voire conflictuelles, mais aussi de favoriser une nouvelle dynamique foncière.

Le dispositif proposé concilie la nécessité absolue de faciliter la sortie des indivisions et le respect fondamental du droit de propriété. D'une part, il permet aux héritiers, dès lors qu'ils représentent au moins la moitié des co-indivisaires, de recourir à un notaire pour procéder à la vente ou au partage amiable de leur bien, c'est-à-dire de déroger à la fois à la règle de l'unanimité et à celle de la majorité des deux tiers

pour les procédures judiciaires. D'autre part, la loi devrait permettre aux indivisaires minoritaires de manifester leur opposition devant un notaire, l'autorisation de vente ou de partage relevant alors du juge qu'il reviendra à la majorité des indivisaires de saisir.

Ces propositions sont ambitieuses. Il y a d'ailleurs fort à parier que leur application reléguera au second plan la dérogation votée en 2014 concernant la vente des terres agricoles dans les outre-mer.

Le dispositif veille également à concilier la possibilité pour les indivisaires d'accéder à la pleine gestion de leur patrimoine et l'urgence d'offrir à nos concitoyens des lieux de vie où sont réunies les conditions de la sécurité sanitaire, publique et économique, ainsi que l'impose l'intérêt général.

Car comment mener une politique d'aménagement urbain efficace lorsque les décisions se heurtent encore et encore à l'existence d'espaces urbains que le droit contribue à laisser de côté ? Même si elle est rarement mise en avant, l'indivision successorale est l'un des facteurs explicatifs de la crise persistante du logement dans les outre-mer et du blocage des opérations de lutte contre l'habitat indigne. De ce point de vue, il faut avoir à l'esprit le contexte de forte spéculation foncière et la nécessité d'imaginer dès à présent des garde-fous pour que l'offre de terrains supplémentaires serve bien l'intérêt général.

Ce texte aborde une question sensible à plus d'un titre. Rien ne serait pire que de prévoir des dérogations importantes, mais inapplicables à l'usage. C'est pourquoi les cas d'espèce méritent notre attention.

Ainsi, par exemple, la situation où il est devenu impossible d'attribuer à chaque co-indivisaire la part qui lui revient, ou celle où l'un d'entre eux a construit son habitation sur le terrain indivis. Dans ces deux cas, non seulement le versement de la soulte prévue par la législation est très souvent difficile, mais il est également presque impossible d'y renoncer, puisque cette décision déclenche le versement de droits de mutation à titre gratuit. Voilà pourquoi il paraît sage de ne pas attendre l'évaluation du dispositif au bout de dix ans et de prévoir d'ores et déjà dans le texte un dispositif de cantonnement légal dans les actes de partage.

Dans le même esprit, toujours pour faciliter les actes de partage, nous devrions nous inspirer de la solution corse et permettre l'exonération du droit de 2,5 % prévu à l'article 750 du code général des impôts.

Enfin, comment ne pas aborder le problème récurrent de la carence des titres de propriété, qui contribue également aux difficultés auxquelles se heurtent les politiques foncières ? Le groupement d'intérêt public dont la création a été votée en 2009 n'a jamais vu le jour et, contrairement à ce qui se passe aux Antilles, il n'existe à La Réunion ni agence des cinquante pas géométriques ni commission de validation des titres de propriété auxquelles la mission de titrement pourrait être confiée.

Parmi les multiples objectifs du texte figure assurément la volonté de créer un climat apaisé et confiant, le seul propice au règlement le plus juste des situations d'indivision. C'est pourquoi nous soutiendrons toutes les adaptations favorisant les actes de vente et de partage amiable, avant de voter naturellement pour cette proposition de loi. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à M. Guillaume Vuilletet.

M. Guillaume Vuilletet. Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, le texte qui nous est soumis est d'intérêt public, étant donné la situation particulièrement sensible des départements et régions d'outre-mer. Vous l'avez souligné, monsieur le rapporteur. Dans ces territoires, les successions non réglées aboutissent à des indivisions le plus souvent non gérées, et une part non négligeable du foncier est ainsi paralysée et en déshérence. C'est à cette réalité, tout à fait nuisible à leur développement, que la proposition de loi entend remédier.

En substance, il s'agit, dans ces indivisions qui durent souvent depuis plusieurs générations et concernent parfois des centaines d'indivisaires, de permettre à la majorité de ces derniers, dès lors qu'ils se sont mis d'accord, de mettre en œuvre une solution au blocage, par la vente ou par le partage des biens.

Le sujet est sensible du point de vue juridique, parce qu'il écorne le droit de propriété inscrit dans notre Constitution. Il est sensible aussi parce qu'il a trait à des situations profondément humaines où les attaches familiales croisent le rapport à la terre, le déracinement et la complexité des descendance. Et il mérite que l'on s'y arrête, parce que le phénomène touche près de 40 % du foncier de territoires insulaires, par nature limités, et provoque de nombreux désordres pour les biens considérés.

Le groupe REM s'associe à la démarche du texte – moyennant quelques réserves que je formulerai un peu plus loin –, car celui-ci aborde une réalité incontournable dont l'analyse fait consensus et dont chacun comprend les conséquences, mais aussi et surtout parce qu'il apporte au problème une solution pratique, opérationnelle – pragmatique, diront certains.

Je veux saluer ici le travail remarquable de notre rapporteur, ainsi que celui accompli par le Sénat sous la houlette de Thani Mohamed Soilihi, sénateur de Mayotte et membre du groupe La République en marche.

Je l'ai dit, les problèmes de succession et d'indivision bloquent en moyenne 40 % du foncier en outre-mer. Mais il ne s'agit que d'une moyenne; le gel concerne fréquemment la moitié du foncier et peut atteindre les trois quarts d'un territoire.

La première conséquence de ce phénomène, et peut-être la principale, est le blocage de l'aménagement de ces territoires. Comment reconstituer le tissu urbain et l'adapter aux nécessités du temps lorsque la moitié du foncier – voire ses trois quarts – est immobilisée et que le moindre coup de pioche est susceptible de provoquer un contentieux?

Se posent également des difficultés d'ordre public, dans la mesure où les biens laissés en déshérence peuvent créer des problèmes de sécurité, mais également des troubles sociaux lorsqu'il faut en déloger les résidents illicites, ou encore des menaces sanitaires quand les réseaux ne sont pas entretenus.

Parler de la terre, à propos de laquelle se nouent des relations familiales complexes, c'est aussi évoquer le recours à la justice et à une forme de brutalité dont il ne faut pas manquer de tenir compte eu égard aux trois objectifs du texte.

Nous parlons d'abord d'humanité. Ces biens sont souvent occupés par certains indivisaires, l'accord des autres indivisaires étant parfois tacite, parfois formel, parfois inexistant. Les occupants n'ont les moyens ni de racheter leur part aux autres protagonistes, ni même d'entretenir le patrimoine. Parfois encore, quand les héritiers sont répartis sur plusieurs générations et, quelquefois, sur plusieurs milliers de kilomè-

tres, certains d'entre eux sont tout simplement inconnus. La seule issue est fréquemment le tribunal, c'est-à-dire un conflit familial qui rompt avec les pratiques sociales et culturelles en vigueur dans ces territoires.

Il s'agit donc de clarifier et de pacifier des conflits familiaux qui perdurent depuis des générations, parfois à cause de mauvaises volontés, mais souvent parce que les intéressés sont réellement démunis face à la situation.

Il s'agit ensuite de mettre fin aux désordres publics que j'ai évoqués : occupations illicites ou réseaux sanitaires hors d'usage, qui font que des quartiers entiers se nécrosent, faute d'aménagement et d'entretien, jusqu'à devenir sinon des zones de non-droit, du moins des zones en marge de la société.

Il s'agit enfin de faire droit au nécessaire aménagement du territoire. L'outre-mer n'échappe pas à l'exigence du pays de redéfinir son espace urbain. L'exiguïté insulaire renforce même les nécessités de mener à bien de telles redéfinitions. Reconstruire la ville sur la ville, l'adapter aux nouvelles populations, renforcer son attractivité et son efficacité au regard des mutations sociales, environnementales, sanitaires et technologiques demande une pleine capacité à intervenir sur le foncier.

Le Gouvernement entend provoquer un choc d'offre en matière de logement, grâce au projet de loi « évolution du logement et aménagement numérique », dit ÉLAN, dont nous aurons à discuter au printemps. Je souscris à ce terme particulièrement pertinent dans la situation qui est la nôtre : c'est bien un choc quantitatif et qualitatif que nous devons déclencher sur tous les territoires du pays. Concernant les outre-mer, comment envisager de loger correctement une population en constante évolution, lorsque près de la moitié d'un territoire est littéralement figée?

La proposition de loi a été votée à l'unanimité en commission, le 10 janvier dernier, ce dont je me félicite. Cependant, j'avais émis trois réserves que je tiens à vous exposer.

Si nous approuvons entièrement ses objectifs, comme je l'ai rappelé en commission, le texte doit être opérationnel et solide. Il y a une forme de dialectique de l'audace et de la sécurité. On peut parfaitement élaborer un texte qui contienne les dispositifs les plus sécurisés qui soient, mais s'apercevoir au bout d'un moment qu'ils ne font rien bouger. Face à une réalité complexe, dans laquelle, par exemple, trois familles revendiquent le même terrain, au nom du droit ou de l'histoire familiale, ne s'en remettre qu'au droit actuel est voué à l'échec.

La loi doit non seulement être opérationnelle, mais aussi solide, soit, en d'autres termes, respecter la Constitution. Sans être paralysés par la peur du Conseil constitutionnel, nous estimons qu'il n'est pas utile de voter des textes de loi, lorsque l'on sait aller dans le mur. Je ne méconnais pas l'article 73 et les adaptations qu'il permet pour l'outre-mer. Pour autant, si nous voulons produire une loi opérationnelle, la première des conditions est qu'elle survive à une éventuelle censure du Conseil constitutionnel ou, plus tard, à une éventuelle question prioritaire de constitutionnalité – QPC. M. le rapporteur en a bien conscience, qui a pris la précaution de s'en tenir d'abord à une période de dix ans, afin de pouvoir évaluer ensuite la situation pour confirmer ou réorienter les dispositifs mis en place.

Les mesures que vous proposez semblent efficaces, mais se heurtent au fait qu'elles peuvent tordre le bras à des indivisaires minoritaires, qui sont potentiellement prioritaires. Il s'agit donc d'accommoder le droit de propriété. Cela

demande quelques précautions, et, comme le veut notre droit fondamental, d'obéir à une notion de proportionnalité. Obliger un propriétaire, même indivisaire, à disposer d'un bien est une contrainte. Or, que l'on s'en réjouisse ou que l'on s'en plaigne, la propriété, c'est aussi le droit de ne rien faire d'un bien que l'on possède. Contraindre des propriétaires nécessite donc que l'on puisse arguer d'un intérêt public évident.

La première question tient à l'identité de la personne susceptible de prendre l'initiative de la saisine du juge en cas de contestation de l'accord intervenu. Vous proposez qu'elle revienne à celui qui en contesterait l'accord. À l'inverse, nous considérons qu'elle peut échoir à la partie qui en demandait la dérogation au droit commun, dans le cas où cette dérogation serait contestée. Nous suivons donc le Gouvernement en la matière.

La deuxième réserve tient à la publicité, qui n'a, en l'occurrence, rien d'anecdotique. Dans les faits, il s'agit de savoir comment repérer des indivisaires inconnus qui n'auraient pas conscience de l'être et d'avoir à traiter d'une telle affaire. C'est garantir le respect du droit de propriété de faire en sorte qu'ils soient informés.

La dernière réserve tient à la notion de partage. Il y a une forme d'ambiguïté dans la rédaction du texte sur le sens de cette notion, qui peut être interprétée comme l'aval du processus de vente au moment de la liquidation de la succession. Nous savons qu'il s'agit pour vous de parler essentiellement d'allotissement, c'est-à-dire de la capacité à partager pratiquement un bien. Cela est nécessaire, mais n'en déplace pas moins le problème. Simplifier la vente d'un bien et faire en sorte que l'on ait à déloger ensuite celui qui l'occupe depuis parfois des années, c'est déplacer le problème et non pas trouver une solution sereine au problème posé.

Nous considérons que le texte doit être précisé. Selon nous, il convient de prendre en compte les situations dans lesquelles le bien doit être divisé, ce qui implique de considérer l'aspect constitutionnel du dispositif. Nous souhaitons que nos débats et la navette parlementaire permettent de préciser les choses. Je me félicite que, depuis nos travaux en commission, la poursuite du dialogue entre le Gouvernement, le rapporteur et les commissaires aux lois ait permis de s'accorder sur de nombreux points.

Après la présentation des amendements, notre groupe votera naturellement en faveur de ce texte. Nous n'aurons pas tout réglé, mais nous aurons émis un signal majeur qui témoignera que les outre-mer, sous l'impulsion de leurs élus, avec le soutien de la nation, ont décidé de résoudre pour le bien de tous ce problème majeur. *(Applaudissements.)*

M. le président. La parole est à M. Mansour Kamardine.

M. Mansour Kamardine. Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, voici une proposition de loi claire et concise. En quatre articles et douze alinéas, en comptant les huit amendements adoptés par la commission des lois, il est proposé de défaire l'un des principaux nœuds qui entravent le développement économique et social des outre-mer : je veux parler de la mobilisation du foncier pour le développement de la politique du logement et de l'aménagement des territoires ultramarins.

En premier lieu, je veux saluer l'initiative des auteurs de la proposition de loi qui nous permettent, aujourd'hui, de mettre en lumière, dans cette assemblée, les outre-mer. Il est toujours bon que la représentation nationale se penche sur nos problématiques pour améliorer les conditions de vie de nos compatriotes ultramarins.

Pour ce qui a trait à la situation de fond qui justifie de légiférer, sans vouloir reprendre ce qui a été développé par les orateurs qui m'ont précédé, la problématique de la sortie de l'indivision successorale est un frein indubitable au développement du logement, hautement déficitaire en outre-mer, et à la résorption de l'habitat insalubre, également largement répandu en outre-mer, mais également au développement économique des secteurs primaire, secondaire et tertiaire, en l'occurrence le développement agricole, industriel et des services.

À l'exception des terres australes et antarctiques françaises, la paralysie du foncier due aux modalités de sortie de l'indivision touche tous les outre-mer de façon forte, qu'il s'agisse de la France d'Amérique, du Pacifique ou de l'océan Indien. Il est donc nécessaire de légiférer, à tout le moins pour ce qui concerne les outre-mer relevant de l'article 73 de la Constitution. C'est pourquoi, monsieur le rapporteur, le groupe Les Républicains soutient la proposition de loi et souhaite son adoption unanime.

En outre, un certain nombre d'amendements déposés par des collègues vont être examinés. Ils proviennent de différents groupes politiques. Le groupe Les Républicains souhaite qu'ils soient discutés avec le même esprit de responsabilité que celui qui a présidé à nos échanges en commission et en délégation aux outre-mer. Je pense, entre autres, aux amendements déposés par nos collègues Nadia Ramassamy et Nathalie Bassire.

Cela dit, si les modifications législatives proposées facilitent le dénouement de certaines situations, comme je l'ai mentionné dans mon propos liminaire, elles ne résolvent ni les causes de nombreux blocages à la dynamisation de la gestion foncière, ni d'autres points paralysant les politiques d'aménagement des territoires.

Si l'on prend l'exemple de Mayotte, sur lequel j'espère, mes chers collègues, que vous me donnerez crédit, et que l'on examine les raisons des difficultés de sortie de l'indivision successorale, on s'aperçoit que, dans de très nombreux cas, ce sont les coûts d'enregistrement et les coûts fiscaux de sortie de l'indivision qui conduisent de nombreux indivisaires à refuser la partition ou la vente des biens immeubles et fonciers. Je suis convaincu que cette question des droits de succession se pose dans l'ensemble des départements d'outre-mer. En la matière, la proposition de loi traite les conséquences et non la cause, sur laquelle nous devons nous pencher ultérieurement.

Mais, pour poursuivre sur Mayotte, la principale difficulté de gestion du foncier, de résorption de l'habitat insalubre et de développement d'une politique du logement, provient aussi des manquements de l'État. Les difficultés induites par l'actuelle législation sur l'indivision successorale sont infiniment moins importantes que celles créées par l'occupation illégale de terrains. Le drame qui s'est produit la semaine dernière dans la commune de Koungou, lors duquel une maman et quatre de ses cinq enfants ont perdu la vie par ensevelissement consécutif à une coulée de boue provoquée par une simple pluie intense, en est la triste démonstration.

À Mayotte, des dizaines de milliers de personnes vivent dans des habitations illégales, construites sur des terrains appartenant à autrui, non viabilisés et situés en zones dangereuses. Selon le ministère des outre-mer, 30 % des logements à Mayotte sont concernés. Ce problème concerne également, de façon forte, la Guyane et, dans des proportions moindres, l'ensemble du territoire national.

Pourtant, l'État, qui a la compétence du recours à la force publique, demeure souvent, dans nos outre-mer, immobile et refuse d'engager une politique effective d'expulsion et de sécurisation des terrains et des personnes. De nombreuses décisions de justice demeurent inexécutées au nom de je ne sais quel risque de menace de troubles à l'ordre public. Y a-t-il plus grande menace de troubles à l'ordre public que l'occupation, la « squattérification » de propriétés individuelles, qui relèvent de libertés constitutionnellement garanties ?

En outre, un troisième point mérite d'être abordé pour favoriser la fluidification de la gestion foncière : il s'agit de la permanence de la présence et de la capacité des officiers ministériels – notaires et huissiers – à assurer, dans tous les territoires ultramarins, leurs charges. Pour prendre de nouveau l'exemple de Mayotte, il sera difficile de favoriser une mobilisation foncière, et plus largement immobilière, tant que le nombre d'offices notariaux et d'huissiers ne sera pas doublé, comme le suggère l'excellent rapport d'information de la délégation sénatoriale à l'outre-mer, sous la direction de Thani Mohamed Soilihi, portant sur le foncier outre-mer de 2016. Cette question des permanences et des capacités d'activité des notaires et huissiers se pose également dans d'autres collectivités d'outre-mer.

C'est pourquoi nous devons, mes chers collègues, avec le concours du Gouvernement, poursuivre la réflexion et le travail législatif, à l'occasion de l'élaboration et de l'examen d'autres propositions de modification de notre ordonnancement juridique.

Aussi, je soumetts à votre sagacité le souhait du groupe Les Républicains qu'à l'issue de l'examen de la proposition de loi présentée par notre collègue Serge Letchimy, l'Assemblée nationale poursuive, par le biais de la délégation aux outre-mer que préside notre collègue Olivier Serva, sa réflexion et envisage d'autres trains de modification permettant de traiter au fond certaines causes des difficultés de mobilisation du foncier en outre-mer, afin de favoriser une plus grande relance de la politique du logement et de l'aménagement de nos territoires ultramarins. La question des droits de succession, les obligations d'intervention de l'État pour faire respecter la propriété foncière et le niveau capacitaire des officiers ministériels en charge des transactions sur le foncier pourront être abordés à cette occasion.

Pour conclure, en ce début d'année 2018, que le président de l'Assemblée nationale vient de déclarer année de renforcement du Parlement, faisons la démonstration que le renforcement du rôle de l'Assemblée ne dépend pas de la multiplication des textes réglementant notre fonctionnement interne, mais de l'exercice de nos prérogatives institutionnelles que nous confère la Constitution : le vote de la loi, l'autorisation de levée de l'impôt, l'interpellation du Gouvernement et le contrôle de son action. C'est sur ces mots que je veux souhaiter à chacune et à chacun d'entre vous une bonne et heureuse année 2018. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à Mme Justine Benin.

Mme Justine Benin. Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, je tiens, à l'instar de ceux qui se sont déjà exprimés, à saluer l'initiative de notre collègue Serge Letchimy et du groupe Nouvelle Gauche, qui nous permet d'ouvrir le débat et de proposer des premières pistes de solutions sur une problématique parfois méconnue et pourtant particulièrement prégnante dans nos territoires ultramarins.

Clairement, cette proposition de loi ne parviendra pas, à elle seule, à complètement modifier la donne et à répondre à l'ensemble des situations constatées. Mais elle fait un premier

pas, qui nous permettra, de façon certaine, de dissiper plusieurs ambiguïtés et de régler des situations sensibles de longue date. Elle nous offre également l'occasion de pousser la réflexion sur l'aménagement du territoire et l'adaptation du cadre législatif en matière d'urbanisme.

Dans le contexte insulaire de la plupart de nos territoires ultramarins – cela est aussi vrai en Guyane, pour d'autres raisons –, les surfaces foncières disponibles à la construction sont par nature restreintes. L'accès aux terrains est ainsi rendu particulièrement difficile par les problèmes associés à l'indivision.

En pratique, de nombreux biens immobiliers sont détenus en indivision successorale par de multiples héritiers, immobilisant un nombre considérable de terrains constructibles et empêchant *de facto* les collectivités locales de mettre en place des politiques publiques visant à résorber la crise récurrente du logement dans nos outre-mer, malgré les solutions de financement disponibles.

Dans l'écrasante majorité des cas, les indivisaires bloquant le partage ou la cession du bien sont minoritaires, provoquant ainsi l'appauvrissement économique des familles propriétaires, qui ne peuvent jouir de leurs biens ou de leurs fruits, mais aussi à l'appauvrissement fiscal des collectivités, en particulier des communes qui ne perçoivent aucune taxe sur ces biens.

Cette situation soulève également d'autres problèmes. En matière sanitaire, tout d'abord, le chikungunya et la dengue qui, comme vous le savez, ont provoqué des dégâts considérables et entraîné des dépenses exceptionnelles, sont véhiculés par un moustique se reproduisant précisément dans des lieux abandonnés où se multiplient les déchets, les mauvaises herbes et les eaux stagnantes. C'est également le cas pour la leptospirose, dont les rongeurs sauvages sont les principaux réservoirs.

Cette situation a également des conséquences en termes de sécurité : les maisons abandonnées depuis plusieurs années sont régulièrement squattées, provoquant une cohabitation difficile dans les villes, en particulier dans les centres-bourgs et les centres-villes.

Mes chers collègues, la présente proposition de loi vise donc à adapter et à faciliter la sortie de l'indivision successorale en dérogeant à la règle de l'unanimité en matière de consentement, dans les départements d'outre-mer relevant de l'article 73 de la Constitution.

Le principal objectif poursuivi est de libérer le foncier afin de répondre, comme exprimé précédemment, à un déficit particulièrement prégnant d'offre de logements dans nos territoires. Le texte vise à autoriser le ou les indivisaires titulaires de cinquante plus un des droits indivis en pleine propriété à disposer du bien indivis et ce, dans un délai rapide. Pour ce faire, la proposition de loi transfère au notaire la compétence pour l'accomplissement des actes de disposition du bien dans le respect des droits essentiels des différents propriétaires.

L'article 1^{er} pose le principe à l'origine du texte puisqu'il autorise, pour toute succession ouverte depuis plus de cinq ans, les indivisaires titulaires en pleine propriété d'au moins la moitié des droits indivis, à procéder au partage ou à la cession du bien concerné.

En l'occurrence, le dispositif ne pourra pas s'appliquer dans trois cas : si le conjoint survivant du défunt vit toujours sur place, comme c'est parfois le cas ; si un ou plusieurs des descendants du défunt sont mineurs et ce, jusqu'à la

majorité du plus jeune d'entre eux, afin de protéger leurs droits de succession; et si l'un des indivisaires est un incapable majeur ou un majeur protégé.

Enfin, l'article 1^{er} précise que son objet a une durée limitée dans le temps puisqu'il s'applique aux projets de vente ou de partage notifiés avant le 31 décembre 2028. L'enjeu est de faire de cette fenêtre temporaire une respiration au service de la libération du foncier et de la construction de nouveaux logements dans nos territoires.

Cette application sur une durée limitée de dix ans, en sus des garanties constitutionnelles qu'elle apporte, nous permettra donc, dans une logique d'expérimentation, d'ajuster les mesures législatives si l'expérience le justifie. Cette limitation dans le temps offre ainsi une certaine souplesse et une adaptabilité face à une problématique historique particulièrement complexe.

L'article 2 organise les conditions d'opposition des indivisaires ne souhaitant pas procéder au partage ou à la vente, puisque chaque projet devra faire l'objet d'une notification auprès de l'ensemble des indivisaires par acte extrajudiciaire de la part du notaire. Ceux qui le voudront pourront donc manifester leur opposition dans un délai, qui semble tout à fait raisonnable, de trois mois suivant la notification, tandis que, dans le même temps, est protégé le droit de préemption des indivisaires qui souhaiteraient l'exercer.

L'article 3 garantit la possibilité donnée à l'indivisaire minoritaire et opposé à un acte de partage ou de cession de saisir le tribunal de grande instance. Cette saisine doit se faire dans le délai de trois mois prévu à l'article 2.

L'article 4 garantit quant à lui la répartition des parts revenant à chaque indivisaire, qu'il ait expressément ou tacitement consenti à la vente ou au partage. Ce partage s'opère ainsi sur la base des dispositions prévues par le code civil.

Le groupe MODEM et apparentés considère que cette proposition de loi comporte des dispositions permettant de libérer le foncier tout en posant de véritables garanties juridiques pour les indivisaires concernés. Pour toutes ces raisons, il soutient cette initiative. Nous voterons donc en faveur de la proposition de loi dont nous espérons toute la concrétisation législative et l'application concrète dans les meilleurs délais dans les territoires d'outre-mer. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à Mme Maina Sage.

Mme Maina Sage. Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, permettez-moi, en ce début d'année, de vous adresser mes meilleurs vœux et d'avoir une pensée solidaire pour nos territoires d'outre-mer touchés par des événements climatiques.

Le foncier et l'indivision sont des problématiques centrales pour la majorité des collectivités territoriales de l'outre-mer français. Je tiens en préambule à saluer l'initiative de notre collègue Serge Letchimy qui, avec cette proposition de loi, nous permet d'aborder cette thématique complexe, d'en débattre tous ensemble ce soir et de réaliser quelques avancées afin que nos populations puissent bénéficier d'un foncier souvent inaccessible.

Il s'agit d'un obstacle commun à nos territoires. Si les causes ne sont pas toujours les mêmes, les impacts sont souvent identiques. Le premier impact, chacun l'aura constaté, est social: des familles ne peuvent pas se loger,

alors que chacun aspire – c'est universel – à un emploi, à un logement, à un toit pour sa famille et pour pouvoir faire des projets de vie.

Il est très paradoxal que ces populations, souvent propriétaires depuis parfois des millénaires, comme en Polynésie, n'aient pas accès à leurs terres, alors qu'elles ont parfois un lien viscéral avec cet espace terrestre, voire maritime. Je veux partager avec vous cette anecdote: la grande majorité des Polynésiens, aujourd'hui encore, enterrent le placenta du nouveau-né et plantent un arbre pour lui rappeler son lien avec la terre, son histoire avec cette terre. Souvent, le nom donné à un lien avec la propriété de cet espace, qui n'est pas que terrestre: il s'étend souvent des pics montagneux jusqu'à la barrière récifale. Voilà ce que nous vivons dans ces territoires, qui sont aussi français. Je souhaite donc que vous ayez une pensée pour nos concitoyens de l'autre bout de la planète.

Je suis d'ailleurs ravie, madame la ministre, et je vous en remercie par avance, de votre venue la semaine prochaine dans notre territoire. Cela vous permettra de toucher du doigt la réalité, celle de la diversité des territoires, de leurs cultures, de nos histoires. Vous verrez ainsi comment, au quotidien, la problématique foncière constitue un frein énorme au développement et à l'épanouissement social de nos familles.

Elle freine également le développement économique. La plupart des terres en Polynésie ont été reclassées « présumées domaniales » – c'est une spécialité de chez nous. Il s'agit de terres en déshérence, dont on ne connaît pas les propriétaires; elles ne sont pas classées domaniales, elles ne sont pas publiques, mais simplement « présumées domaniales », le pays étant en quelque sorte le gardien de ces terres dans l'attente de revendications.

De nombreuses successions en Polynésie sont ouvertes depuis des décennies, vous l'avez rappelé dans votre intervention. Nos familles attendent parfois des générations avant de pouvoir enfin bénéficier de cet espace. J'ai apprécié l'expression « libérer le foncier » que vient d'utiliser ma collègue: en libérant du foncier, on libère des projets de vie. C'est à l'ensemble de ces populations que je pense en abordant ce texte.

Je souhaite également aborder une autre problématique, qui m'est apparue flagrante ce matin, madame la ministre. Nous avons lancé, au sein de l'Assemblée nationale, une mission d'information sur la gestion des événements climatiques majeurs dans les zones littorales de l'hexagone et des outre-mer. Nous avons auditionné ce matin un représentant de l'Observatoire national de la mer et du littoral, qui a partagé avec nous des données démographiques. Il était intéressant de noter que, de manière globale, au niveau national, la pression démographique est beaucoup plus importante en zone littorale et, en outre, croissante. La pression est de l'ordre de deux fois et demie celle rencontrée dans d'autres zones.

Ainsi, en Guadeloupe et en Martinique, 100 000 personnes vivent entre 0 et 500 mètres du littoral: elles sont donc extrêmement vulnérables aux événements climatiques. Pour quelle raison vivent-elles dans cette zone? Parce qu'elles n'ont pas accès au foncier et sont souvent dans la zone des cinquante pas géométriques. Ces espaces, au fil du temps, ont souvent été exploités, dans ces territoires comme dans d'autres.

On retrouve cette problématique en Polynésie, de même que celle de l'artificialisation de ces espaces: on fait des remblais parce qu'on n'a pas accès aux terres. L'État a tout

intérêt à se saisir de ce sujet ; nous l'invitons à prolonger ce débat, pourquoi pas *via* la délégation aux outre-mer, afin de poursuivre ces améliorations et lever ce frein.

Alors que, dans l'hexagone, le principe est le partage à l'amiable, dans nos territoires, le principe est le contentieux. Nous sommes en 2018 : il est temps de mettre un terme à ce cercle vicieux qui amène systématiquement nos familles à s'affronter en contentieux.

M. Serge Letchimy, rapporteur. Exactement !

Mme Maina Sage. Or, le principe, dans le contentieux, même si l'on parvient à résoudre le problème, c'est qu'il y a toujours un perdant et un gagnant.

M. Serge Letchimy, rapporteur. C'est vrai !

Mme Maina Sage. Nous le vivons en Polynésie, où 80 % des dossiers sont gérés en contentieux : imaginez les dégâts que cela cause, même une fois sortis de l'indivision ! Le gouvernement polynésien travaille sur tout ce que l'on peut faire en amont, en matière de médiation et de conciliation, car il est évidemment plus bénéfique pour les familles de s'entendre pour sortir de l'indivision. Malheureusement, il faut souvent aller jusqu'au contentieux.

Ce sujet est extrêmement sensible et prégnant pour tous nos territoires. Les causes sont différentes, les impacts souvent identiques, ainsi que je l'ai indiqué. Mais les solutions, je vous le dis très franchement, sont différentes. Ce que vous proposez est adapté à votre territoire : vous y avez réfléchi, vous pensez que c'est la bonne solution et nous vous faisons confiance.

Mais dans d'autres territoires, comme à Wallis-et-Futuna – j'en parlais avec notre collègue Napolé Polutele –, l'indivision est la règle. L'indivision permet la gestion commune de la propriété : cela fait partie des solutions envisagées dans ce territoire, et en partie aussi en Polynésie. Pour notre part, l'essentiel est que notre code civil permette des sorties d'indivision efficaces et sécurisées. Voilà pourquoi j'ai souhaité profiter de l'examen de cette proposition de loi pour aborder ce sujet.

Je sais que cela n'est pas évident. Je veux à nouveau remercier notre rapporteur, la majorité, le ministère de la justice et, bien évidemment, le ministère de l'outre-mer pour nous avoir accompagnés et fait évoluer deux des cinq propositions qui ont été faites en commission. Elles nous permettront des premiers pas d'adaptation du code civil pour la Polynésie, dans des cas très précis que je vous exposerai lors de la présentation de ces amendements.

Les deux sujets majeurs sont l'attribution préférentielle et l'omission de l'héritier. Lorsque plusieurs années, voire des décennies sont nécessaires pour faire de grands partages entre des centaines de co-indivisaires – parfois jusqu'à 500 indivisaires –, il peut arriver d'en omettre un : le droit de cet héritier omis peut-il remettre en question parfois vingt ans de procédure ?

La jurisprudence a protégé ces partages en Polynésie, mais, en cassation, ils étaient souvent remis en question. Notre objectif est de sécuriser ces partages tout en préservant les droits de l'héritier omis qui pourra recevoir sa part, en valeur ou en nature, mais sans annulation du partage initial qui aura été validé par l'ensemble des parties.

C'est un sujet majeur pour tous nos territoires, mes chers collègues. Nous soutiendrons ce texte et les prochaines initiatives, car il y a d'autres sujets à traiter, comme le partage par souche dont nous vous parlerons la semaine prochaine, madame la ministre. Ce sujet a été abordé lors des assises

et nous avons souhaité l'y inscrire au bilan. Il est au cœur de nos préoccupations et a fait l'objet de nombreux rapports, au Sénat et ici même, lorsque M. Urvoas présidait la commission des lois. Mme Taubira lorsqu'elle était ministre avait également délégué une mission.

Tout concourt à l'affirmation d'un droit adapté à nos territoires et cela ne remet aucunement en question la Constitution, bien au contraire. Cela nous permettra surtout d'être efficaces, de rendre justice et cela permettra à nos familles de vivre comme tout le monde sur leur terre. *(Applaudissements.)*

M. le président. La parole est à Mme Ericka Bareigts.

Mme Ericka Bareigts. Monsieur le président, madame la ministre, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, permettez-moi d'abord d'avoir une pensée pour les Réunionnaises et les Réunionnais qui traversent une période difficile et dont nous espérons qu'elle ne sera pas dramatique – j'entends sans perte de vies humaines.

Le foncier au sein de nos territoires est un sujet tout aussi complexe que fondamental et divers, comme les propos de notre collègue Maina Sage viennent de l'illustrer.

Complexe, tout d'abord : le rapport que le Sénat a consacré à la question en juin 2016, que je salue après les orateurs précédents, et qui a été coordonné par le sénateur Mohamed Soilihi, ne compte pas moins de trois tomes ! C'est dire la complexité du sujet. La loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer comporte de réelles avancées en matière de foncier, en particulier pour Mayotte, mais face à un tel niveau de complexité et de diversité, il est nécessaire d'envisager d'autres mesures et d'inscrire ce travail dans une démarche complémentaire.

Fondamental, ensuite. Oui, mes chers collègues, la politique foncière est de la plus grande importance pour les outre-mer, parce que nous vivons sur des espaces réduits, entourés d'eau et de forêts denses. Ces espaces sont encore plus réduits du fait du relief très accidenté de nombreux territoires. L'urgence est donc présente tant en termes d'espace que de temps. Certains territoires connaissent toujours une démographie dynamique qui appelle la construction de logements en nombre suffisant. C'est pourquoi le foncier, la terre portent une valeur sociétale très forte au sein de nos territoires.

Il nous faut donc travailler à faciliter la libération des terres. Cela implique de régler les problèmes d'indivision qui enkystent nos sociétés. Nous pourrions ainsi porter un véritable aménagement du territoire.

Dans les outre-mer comme ailleurs, nous avons besoin de logements, d'hôpitaux, de commissariats, d'équipements sportifs, de commerces, d'aires pour développer notre tissu économique. Le foncier n'est donc pas seulement un enjeu sociétal fort mais aussi un enjeu stratégique voire vital pour nos territoires. Il est intrinsèquement lié au développement de nos régions. C'est pourquoi il est de notre responsabilité, ici et maintenant, de voter des règles plus adaptées pour dégelé des situations bloquées depuis trop longtemps.

La proposition de loi que le groupe Nouvelle Gauche vous propose de voter aujourd'hui apporte des solutions innovantes et ambitieuses portant sur l'indivision. J'aimerais saluer l'implication de notre rapporteur, Serge Letchimy, puissamment engagé au service de la Martinique et des outre-mer. La proposition de loi qu'il présente au nom de notre groupe constitue une réponse adaptée pour les territoires ultramarins.

Selon les termes de l'article 73 de la Constitution, nos normes juridiques, lois comme règlements, peuvent tenir compte des « caractéristiques et contraintes particulières des collectivités ». L'adaptation de nos règles juridiques est nécessaire et légitime. Qui peut comprendre, par exemple, que les normes techniques en matière architecturale soient exactement les mêmes que celles qui prévalent dans l'hexagone, sans tenir compte du climat tropical sous lequel nous vivons ? L'uniformisation est une aberration ! L'adaptation nous semble une voie significative pour améliorer la pertinence du droit : elle est un outil d'intelligence créative.

M. Serge Letchimy, rapporteur. Très bien !

Mme Ericka Bareigts. L'année qui s'ouvre sera celle du débat constitutionnel, madame la ministre, et ce débat est fondamental. Nous pensons qu'il y a matière à aller plus loin que le droit actuel, en particulier en supprimant l'alinéa 5 de l'article 73 qui prive La Réunion de son droit d'adaptation. Ce verrou juridique entrave notre développement et vient ternir notre fierté collective – ce sera l'objet d'un autre débat.

La proposition que nous examinons aujourd'hui permettra de doper la construction de logements sociaux dans les outre-mer. Elle permettra également de régler des contentieux qui laissent des familles dans des situations effroyablement douloureuses. Elle permettra enfin de parer à la perte, du fait de ces conflits successoraux, de notre patrimoine architectural, qui va de la grande bâtisse coloniale aux cases locales portant une signature architecturale et ayant une valeur affective pour nos territoires.

Voilà, mes chers collègues, ce qu'avec entrain nous vous demandons de voter aujourd'hui. Ce texte est une nouvelle pierre pour la construction de nos territoires ultramarins. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Philippe Nilor.

M. Jean-Philippe Nilor. Je dois vous avouer, monsieur le président, que je craignais un peu d'être sanctionné parce que mon intervention va durer un tout petit peu plus de cinq minutes, mais je suis rassuré en constatant que c'est vous qui présidez cette séance. (*Sourires.*)

M. le président. Quand on a fait des milliers de kilomètres on peut déborder un petit peu !

M. Jean-Philippe Nilor. Je connais votre clémence et j'espère que ces trente secondes supplémentaires auront un effet multiplicateur.

La problématique de l'indivision se pose dans nos territoires insulaires, notamment en Martinique, avec une acuité extrême. C'est un enjeu crucial. Du fait de l'indivision, le blocage du foncier et du bâti pénalise toute politique visant à la résorption de l'habitat indigne, à l'amélioration ou à la revitalisation des quartiers et des centres bourgs, à l'aménagement du territoire, et même à la salubrité publique et à la protection de l'environnement. Comble d'ironie, nombre d'indivisaires se retrouvent souvent locataires, hébergés, parfois même SDF !

Cette situation, que l'on observe aussi dans nombre de régions métropolitaines est, outre-mer, la résultante spécifique d'une histoire douloureuse et prégnante. C'est l'histoire de l'accaparement du foncier par une minorité, histoire faite d'injustices et de spoliations, née de la colonisation et de l'esclavage. Il faut en avoir conscience.

Cette situation est aggravée par notre géographie. Nos territoires micro-insulaires sont par définition non extensibles : plus qu'ailleurs le foncier y est contraint. Il doit donc être optimisé et protégé.

Avec mes collègues du groupe GDR, avec l'ensemble des parlementaires d'outre-mer, avec le rapporteur, nous nous inscrivons aujourd'hui dans une démarche partenariale et solidaire, comme je l'ai rappelé à l'occasion de la visite récente du Premier ministre en Martinique. Cela démontre, premièrement, que le bon sens n'est l'exclusivité d'aucun parti politique, et deuxièmement, que l'indivision ne doit pas nous diviser !

Concrètement, quelle est la situation ? Aujourd'hui, s'ils veulent sortir de l'indivision successorale par le partage ou la vente à l'amiable, les indivisaires doivent tous être d'accord. C'est la règle de l'unanimité. Néanmoins, des dérogations à la règle de l'unanimité existent déjà au sein du code civil, mais sous condition d'obtenir l'autorisation du juge. En cas de mise en péril de l'intérêt commun, par exemple – article 815-5 –, un indivisaire peut agir seul, ou encore en cas de possibilité de vente à la majorité des deux tiers mais sur licitation, c'est-à-dire vente aux enchères – article 815-5-1. Mais de telles dispositions assouplissant l'obligation de l'unanimité pour sortir de l'indivision demeurent insuffisantes, inadaptées et insuffisamment appliquées. Il est difficile, en effet, d'ester en justice contre sa propre famille pour voir, en définitive, la maison familiale vendue aux enchères.

L'option d'une simple réécriture de l'article 815-5-1 n'a pas été retenue. D'où l'importance, si une loi spécifique est adoptée, de l'adapter afin qu'elle colle au mieux à nos réalités. C'est une condition *sine qua non*.

Si je partage la philosophie de cette proposition de loi – abaissement de la majorité à plus de 50 %, absence de nécessité de saisine du juge –, je n'ignore pas pour autant le risque d'inconstitutionnalité et surtout le risque d'inapplicabilité concrète. De surcroît, la dimension financière, qui est tout autant que la règle de l'unanimité un facteur de blocage, à travers le paiement de soultes, de droits d'enregistrement, etc., n'a ici absolument pas été prise en considération, au contraire de Mayotte et de la Corse. Pourquoi ? Le risque, en l'état, est de nous évertuer à faire de la prose théorique ou rhétorique, en clair une opération de « com' », sans qu'en pratique nos territoires ne récoltent les fruits tant espérés de cette proposition de loi.

Enfin, puisqu'il s'agit d'une loi expérimentale pour une durée de dix ans, un outil d'évaluation permettant d'en faire le bilan et de faire évoluer le texte paraît indispensable. C'est pourquoi nous proposons, quant à nous, un observatoire, sur le modèle du groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres, sur lequel j'avais déjà interpellé le Gouvernement en 2014.

Nous sommes donc porteurs d'une série d'amendements visant, d'une part, à sécuriser la mise en œuvre de ce texte, d'autre part, à mieux garantir son efficacité. Réduire le risque en augmentant l'efficacité de la loi : que demander de mieux ?

Pour sécuriser la mise en œuvre de la loi, il est d'abord important de mettre en cohérence et mieux harmoniser la loi avec les autres dispositions du code civil. Je pense notamment à la question des délais – cinq ans ou dix ans –, en particulier pour l'option successorale et pour la possession d'état. Je pense aussi à l'harmonisation des règles de la majorité, notamment pour les actes simples d'administration.

Nous devons aussi nous préoccuper de mieux assurer le respect des droits des autres indivisaires. Si la présence de nombreux indivisaires géographiquement éloignés a été pointée dans l'exposé des motifs comme l'une des causes de blocage, leur prise en compte mérite d'être mieux déclinée expressément au-delà de la notification ou de la publication.

Ce respect des indivisaires passe aussi par le recours à de véritables experts immobiliers, seuls habilités à fixer la valeur du bien, question sensible qui peut être à l'origine de controverses.

Il faut aussi pallier le silence de la loi. Si le texte semble clair s'agissant du partage, il est lacunaire s'agissant de la vente : rien n'a été précisé quant au critère de répartition du prix et aux conséquences de l'opposition des indivisaires.

Par ailleurs, pour assurer l'efficacité de la loi et espérer une sortie effective de l'indivision, il convient de mieux appréhender son champ d'application. Dans sa rédaction actuelle, le texte pourrait s'avérer difficilement applicable par les professionnels dans le cas où un indivisaire détiendrait seul plus de 50 % des droits indivis, ou encore dans celui où un majeur protégé figurerait parmi les indivisaires.

Il convient aussi d'éviter les risques de blocage en cas d'opposition. En cas d'opposition à la vente, en application du texte proposé, le processus est purement et simplement anéanti. Or, la majorité étant abaissée à 50 %, le risque d'opposition est d'autant plus grand et le texte se retrouverait alors vidé de toute substance.

Il faut aussi introduire des dispositions financières : c'est indispensable. C'est là que se trouve l'autre véritable nœud du problème de l'indivision. La Corse comme Mayotte bénéficient d'un certain nombre de mesures fiscales dont on peut s'inspirer. Certains de nos amendements vont dans ce sens.

M. le président. Je vous remercie.

M. Jean-Philippe Nilor. En conclusion, vous comprendrez que nous nous impliquons positivement sur ce texte, que nous participerons à son élaboration à la mesure des enjeux et des besoins. Pour pouvoir favoriser une sortie effective de l'indivision, nos propositions entendent lui donner corps, consistance, pertinence et cohérence. Aussi, travaillons ce texte ensemble, au fond, et votons-le dès ce soir !

J'insiste en particulier sur un point : l'option du partage doit rester prioritaire pour éviter toute visée spéculative.

Après le génocide par substitution dénoncé en son temps par Aimé Césaire, le génocide contemporain par empoisonnement lié au chlordécone, nous ne saurions nous résoudre demain à un génocide par dépossession.

M. le président. À raison d'une minute supplémentaire par kilomètre parcouru, je crois que vous pouvez conclure ! (*Sourires.*)

M. Jean-Philippe Nilor. À défaut d'une amélioration du texte, nous n'obtiendrons pas les résultats escomptés.

Je termine vraiment, monsieur le président. L'exercice d'écriture de la loi ne saurait se restreindre à penser les mots – au sens créole, à proférer de belles paroles. Il vise plutôt à panser des maux, au sens de soigner un mal, y remédier. Plus de 400 ans avant Jésus-Christ, Euripide disait déjà qu'« il n'existe de plus grande douleur au monde que la perte de sa terre natale » ! (*Applaudissements.*)

M. Dominique Potier. Il a bien fait d'aller jusqu'au bout !

M. le président. La parole est à M. Olivier Serva.

M. Olivier Serva. Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, il n'est pas trop tard pour vous souhaiter une bonne et heureuse année, débordante de santé et pleine de travaux

fructueux. J'ai, moi aussi, une pensée pour nos collègues et nos compatriotes de La Réunion, touchés aujourd'hui par un cyclone.

La proposition de loi que nous examinons répond à des enjeux économiques et sociaux essentiels pour les territoires d'outre-mer. Elle a pour objet d'adapter le régime des successions à leurs caractéristiques afin de faciliter la sortie par les héritiers des indivisions. Cela veut dire que les indivisaires majoritaires détenant cinquante plus un pour cent des droits indivis pourront présenter au notaire un projet de partage ou de vente du bien et faciliter ainsi la sortie de l'indivision.

Notre démarche s'inscrit dans le prolongement des travaux entrepris par la délégation sénatoriale à l'outre-mer et des propositions formulées sous la coordination du sénateur Tani Mohamed Soilihi. Elle répond à un contexte de paralysie du foncier aggravé par la multiplication des biens détenus en indivision successorale par des héritiers souvent nombreux et éloignés géographiquement, un phénomène qui transforme paradoxalement l'indivision en une source inépuisable de division entre les membres d'une même famille.

Non seulement le texte devrait avoir pour effet de libérer un foncier pour l'heure paralysé par un droit inadapté à nos territoires, mais il constitue également un progrès réel grâce auquel enfants et petits-enfants des outre-mer devraient pouvoir construire des perspectives de vie sur la terre de leurs ancêtres. Ceux-ci pourront faire valoir leur droit de propriété en garantie d'emprunt leur permettant de construire ou de rénover leur patrimoine immobilier et de le transmettre aux générations futures.

Plus encore que de questions économiques et sociales, nous parlons d'enjeux de sociétés à très long terme. C'est bien Jean-Jacques Rousseau qui disait que « Le premier qui, ayant enclos un terrain, s'avisait de dire, ceci est à moi [...], fut le vrai fondateur de la société civile. » Dans des territoires où, pendant plus de deux siècles, l'article 28 du Code noir a privé les esclaves de tout droit de propriété, on peut donc considérer que le premier homme de couleur à avoir pu acheter sa terre, enclore un terrain et dire « ceci est à moi » fut le véritable fondateur des sociétés post-esclavagistes telles qu'elles sont aujourd'hui. C'est lui, cet affranchi, qui, en se lançant à la conquête des mornes de nos territoires escarpés à la fin du XIX^e siècle, a impulsé un mouvement progressif d'enracinement, d'appropriation du sol et d'identification. Sur ces territoires souvent insulaires et donc entourés d'eau, c'est la terre qui a permis à cet aïeul commun de nourrir sa famille. L'attachement à ce bien s'est transmis de génération en génération, trouvant écho chez le président du Sénat Gaston Monnerville, qui proclamait que rien ne ferait jamais de lui un déraciné. L'histoire commune de l'ensemble des outre-mer avec la France a façonné dans des conditions singulières le rapport à la terre dans chacun de nos territoires.

Ainsi, le phénomène de l'indivision se superpose-t-il à l'existence de droits coutumiers très prégnants dans certains territoires comme Mayotte, Wallis-et-Futuna, la Polynésie française ou encore la Nouvelle-Calédonie. C'est la raison

pour laquelle aucune de ses dispositions essentielles ne saurait être retranchée de la rédaction actuelle de la proposition de loi.

En effet, lors de nos travaux préparatoires, des inquiétudes ont pu être exprimées çà et là. Était en cause, notamment, la constitutionnalité du partage au regard du droit de propriété protégé par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Cependant, grâce au travail effectué en bonne intelligence avec la chancellerie et le ministère des outre-mer, les incertitudes ont été progressivement gommées, jusqu'à ce qu'il n'en reste plus. Aujourd'hui, la rédaction du texte est juste et proportionnée aux objectifs poursuivis.

Je ne doute pas que nous serons tous d'accord pour dire que faciliter le partage, c'est faire vivre le droit de propriété dans toutes ses dimensions, c'est permettre à ses titulaires de le réaliser pleinement. En conséquence, la représentation nationale doit avancer sereinement sur ce sujet.

L'intérêt général est notre seul objectif. Faciliter la succession par l'adaptation des conditions d'exercice du partage entre les membres d'une même famille, c'est respecter le sang et la sueur versés sur leur terre par nos aïeux. En facilitant la transmission patrimoniale, on poursuit des objectifs économiques élémentaires. Nous simplifions ainsi les démarches d'allotissement et d'obtention de titres de propriété de tous les héritiers.

Quant à la facilitation de la vente, elle obéit à une exigence économique et sociale visant à libérer le foncier avec pour objectif, par exemple, de construire des logements sociaux et intermédiaires pour nos concitoyens les plus démunis.

Je ne saurai préjuger de la teneur de nos débats. Cependant, je suis certain que ce dispositif sera encore enrichi après notre discussion générale par des amendements du Gouvernement et par d'autres encore, défendus sur tous les bancs de cette noble assemblée dans le même esprit de rassemblement et de co-construction, celui-là même qui a présidé à toutes les discussions menées sur les questions ultramarines depuis le début de cette législature, ce dont nous ne pouvons que nous réjouir collectivement.

Vous l'aurez compris, mes chers collègues, à titre personnel, je souscris parfaitement à la démarche initiée par notre collègue Serge Letchimy, que je salue. Je me suis engagé fortement à ses côtés pour dire aussi bien à la chancellerie qu'au ministère des outre-mer tout l'intérêt de ce nouveau dispositif.

De plus, la délégation aux outre-mer que j'ai l'honneur de présider a pris une motion à l'unanimité pour dire que tous les outre-mer soutiennent l'adoption de cette proposition de loi : ce texte servira l'ensemble des outre-mer !

Aussi, j'invite solennellement le groupe La République en marche à soutenir avec énergie cette proposition de loi, et je salue l'investissement de notre collègue Guillaume Vuilletet

qui, en tant que responsable du texte pour le groupe, a su mettre son pragmatisme et son intelligence au service des enjeux fondamentaux des outre-mer.

Je me réjouis que le Gouvernement soit favorable à l'adoption de cette proposition de loi issue des rangs de l'opposition, preuve s'il en fallait, de l'union de toute la nation pour les outre-mer sur cette question de l'indivision. (*Applaudissements.*)

M. le président. La discussion générale est close.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Serge Letchimy, rapporteur. Je ne serai pas très long, monsieur le président, mes chers collègues, puisque nous reprendrons nos travaux ce soir.

Je remercie solennellement tous les intervenants pour leur soutien mais aussi pour leur éclairage. Nous devons, en effet, travailler en partenariat sur cet enjeu majeur d'utilité publique. C'est parce qu'il s'agit d'un enjeu d'utilité publique que nous avons pu trouver des solutions pour éviter toute inconstitutionnalité.

Je regrette l'absence de notre collègue Ratenon. Je ne voulais pas seulement le rassurer mais lui confirmer ce que j'ai déjà dit à la tribune : ce texte ne vise pas à libérer du foncier pour la spéculation. Je pensais qu'il avait mieux compris le sens de mon propos !

Je rappelle quelques conséquences sanitaires de la non-sortie de l'indivision, qui représente 40 % voire 83 % dans certaines communes – le pourcentage est moindre à La Réunion mais, avec 27 % ou 28 %, il demeure relativement important. Dans les Antilles, entre 2013 et 2014, quarante personnes sont mortes du chikungunya ou de la dengue et mille personnes ont été touchées. Je ne dis pas qu'une telle situation est exclusivement liée à la question de l'indivision mais celle-ci y contribue énormément. Lorsque j'ai emmené la ministre dans le quartier de l'Ermitage, elle a pu voir dans une seule rue une dizaine de maisons en indivision abandonnées. À La Réunion, en 2006, 243 personnes ont perdu la vie suite à ces maladies et près de 100 000 personnes ont été touchées par le chikungunya.

J'insiste sur la portée de ce texte, que Jean-Philippe Nilor a rappelée : il ne s'agit pas seulement de la livraison de logements, même s'il est évidemment important de favoriser la construction, la réappropriation des villes, le renouvellement de la protection des maisons traditionnelles – c'est très important – et la facilitation du développement économique en évitant des conflits particuliers.

Deuxième observation, je comprends le souhait qu'à notre collègue Nilor de rendre ce texte efficace. Qu'il soit rassuré, il n'y a de notre part aucune volonté de « com' ». Nous voulons travailler sérieusement. Lui-même a d'ailleurs participé avec moi à plusieurs réunions locales en Martinique, récemment encore, afin de parvenir à trouver la meilleure solution possible.

Lorsque l'on élabore un texte de loi, il est toujours très difficile de préjuger d'une efficacité totale. Ce serait très prétentieux de ma part de prétendre qu'il en est ainsi et je ne le suppose même pas. Des marges de progression existent et c'est pourquoi un texte est destiné à être adapté en permanence. Demain matin, un amendement peut très bien venir améliorer le dispositif.

Je conclus en remerciant Mme la présidente de la commission des lois pour son esprit d'ouverture et pour nous avoir permis d'étudier ce texte dans des délais acceptables. (*Applaudissements.*)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

4

ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

M. le président. Prochaine séance, ce soir, à vingt et une heures trente :

Suite de la discussion de la proposition de loi visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer.

La séance est levée.

(*La séance est levée à vingt heures.*)

*La Directrice du service du compte rendu de
la séance de l'Assemblée nationale*

CATHERINE JOLY