

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

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

Mercredi  
22 février 2017  
Séance de 10 heures

Compte rendu n° 56

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

**Présidence  
de M. Dominique  
Raimbourg,  
Président**

- Examen des propositions de résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité des propositions de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'application de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur, établissant une procédure de notification des régimes d'autorisation et des exigences en matière de services (n° 4531) et relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions (n° 4529) ..... 2
- Présentation du rapport d'information sur les incidences des nouvelles normes européennes en matière de protection des données personnelles sur la législation française (Mme Anne-Yvonne Le Dain, présidente et rapporteure, et M. Philippe Gosselin, vice-président et co-rapporteur) ..... 4
- Examen des pétitions (Mme Françoise Descamps-Crosnier, rapporteure) ..... 13
- Communications sur les travaux de la commission des Lois :
  - contrôle parlementaire des mesures prises pendant l'état d'urgence (MM. Dominique Raimbourg et Jean-Frédéric Poisson, rapporteurs) ..... 21
  - bilan de l'activité de la Commission sous la XIVe législature (M. Dominique Raimbourg, rapporteur) ..... 25
- Information relative à la commission ..... 30



*La réunion débute à 10 heures.*

*Présidence de M. Dominique Raimbourg, président.*

*La Commission procède à l'examen des propositions de résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité des propositions de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'application de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur, établissant une procédure de notification des régimes d'autorisation et des exigences en matière de services (COM [2016] 821 final) (n° 4531) et relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions (COM [2016] 822 final) (n° 4529).*

**M. le président Dominique Raimbourg.** Mes chers collègues, nous allons commencer cette réunion par l'examen des propositions de résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité des propositions de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'application de la directive relative aux services dans le marché intérieur, établissant une procédure de notification des régimes d'autorisation et des exigences en matière de services, et relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions.

**Mme Marietta Karamanli, rapporteure.** Monsieur le président, mes chers collègues, ces deux propositions de résolution, déposées sur le fondement de l'article 88-6 de la Constitution, ont été adoptées hier par la commission des Affaires européennes. Elles portent sur deux propositions de directives relatives, d'une part, au système de notification en matière de services et, d'autre part, aux professions réglementées.

L'article 88-6 de la Constitution définit, vous le savez, les modalités du contrôle du principe de subsidiarité, prévu à l'article 5 du traité sur l'Union européenne, par les parlements nationaux. L'exercice de ces compétences est soumis à trois principes fondamentaux figurant à l'article 5 du traité, qui encadrent et limitent le champ d'action de l'Union pour mieux protéger la marge de manœuvre des États : le principe d'attribution, le principe de proportionnalité et le principe de subsidiarité.

Le principe d'attribution prévoit que l'Union européenne ne dispose que des compétences qui lui sont attribuées par les traités. Le principe de proportionnalité limite l'exercice des compétences de l'Union à ce qui est nécessaire afin de réaliser les objectifs des traités. Enfin, le principe de subsidiarité implique que, pour les compétences partagées, l'Union européenne ne peut intervenir que si elle est en mesure d'agir plus efficacement que les États membres.

Les parlements nationaux disposent d'un délai de huit semaines pour émettre un avis sur les projets de texte européens, ce délai s'achevant le 17 mars dans le cas présent.

Les propositions de résolutions adoptées hier jugent que les deux propositions de directives en question ne sont pas conformes au principe de subsidiarité. Le Sénat a porté le même jugement et a adopté une résolution en ce sens la semaine dernière. De quoi s'agit-il ?

Ces deux propositions de directives sont intégrées dans le « paquet services » qui a été présenté par la Commission européenne en janvier dernier. Elles s'inscrivent dans la continuité de la politique de la Commission visant à limiter les entraves à la croissance dans le secteur des services, *via* l'approfondissement du marché intérieur unique. Cette ligne s'est

traduite par la « stratégie pour le marché unique », dont ces deux textes sont les derniers éléments en date.

La première directive propose une modernisation du système de notification en matière de services. Elle établit ainsi une procédure de notification qui découle de la directive « Services » du 12 décembre 2006, visant à éviter que les mesures qui restreignent la liberté d'établissement et la libre prestation de services ne soient discriminatoires au regard de la nationalité ou de la résidence, mais soient proportionnées et justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général.

Des points d'inquiétude motivent, selon moi, un avis de non-conformité au principe de subsidiarité.

Tout d'abord, l'extension démesurée du champ de la directive, puisqu'elle pourrait limiter d'autant le champ d'intervention des États membres.

Les contraintes pesant sur la procédure parlementaire, ensuite, pourraient s'avérer délétères. L'impossibilité pour un État membre d'appliquer une réglementation lorsque la Commission européenne l'alerte, pendant un délai de trois mois, pourrait par exemple entrer en contradiction avec les agendas parlementaires de ces États membres. En effet, l'exigence d'un tel délai implique un gel de la procédure législative pour les mesures notifiées, ce qui pose un problème important au législateur, ainsi qu'en termes de souveraineté du Parlement. Il pourrait même en résulter des risques quant à la bonne application de la loi.

La seconde directive propose d'introduire un processus de contrôle de la proportionnalité de la réglementation des services professionnels. Si la Commission reconnaît qu'il appartient à chaque État membre de décider s'il y a lieu d'intervenir et d'imposer des règles et des restrictions pour l'accès à une profession ou à son exercice, elle souhaite soumettre ces décisions à un contrôle de proportionnalité *ex ante*, ce qui reviendrait à codifier la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne. Autrement dit, la directive fixe un cadre pour évaluer dans quelle mesure une réglementation nationale des professions, ou toute exigence nationale applicable aux qualifications, seraient susceptibles d'entraver ou de rendre moins attrayant l'exercice des professions concernées par les citoyens et les entreprises de l'Union européenne.

Cette proposition peut exercer des contraintes pour l'instauration de règles nationales relatives aux professions entrant dans le champ de la directive – je pense, par exemple, aux modifications que nous avons apportées lors de l'adoption de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron ».

En matière de subsidiarité, les principales difficultés que contient cette proposition tiennent dans le partage des compétences entre les États membres et l'Union européenne dans des domaines qui ne relèvent pas uniquement des services.

Dans le domaine de la santé, par exemple, en vertu de l'article 168 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il est établi que l'action de l'Union complète les politiques nationales et que le Parlement et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent adopter des mesures d'encouragement pour protéger et améliorer la santé humaine. Il en va de même dans le domaine du tourisme, en vertu de l'article 195 du même traité, ou encore dans le domaine de l'enseignement, selon l'article 165,

qui pourraient être également affectés par la procédure de proportionnalité proposée par la Commission européenne.

Dès lors, l'introduction d'un contrôle *ex ante* de proportionnalité obligatoire pourrait contraindre la satisfaction d'objectifs nationaux tels que la protection la plus haute possible de la santé humaine ou une politique économique de promotion du tourisme décidée à l'échelon national.

Enfin, pose aussi problème l'obligation faite de mener une évaluation indépendante en préalable à chaque nouvelle mesure législative entrant dans ce champ, ce qui, là encore, pose la question de la capacité du législateur à agir et délibérer dans le respect des règles posées par l'Union européenne.

La proposition de directive ne me paraît donc pas en tout point conforme au principe de subsidiarité.

Voilà pourquoi, mes chers collègues, je vous propose d'adopter ces deux propositions de résolutions, qui jugent que les deux textes auxquelles elles se rapportent ne sont pas conformes au principe de subsidiarité.

**M. le président Dominique Raimbourg.** J'appelle votre attention sur le fait que c'est la première fois qu'une commission permanente se penche sur une proposition de résolution européenne en application de l'article 88-6 de la Constitution, et estime que la proposition de directive examinée n'est pas conforme au principe de subsidiarité.

*La Commission **adopte** la proposition de résolution européenne n° 4531.*

*Puis elle **adopte** la proposition de résolution européenne n° 4529.*

\*

\* \*

*La Commission procède à l'examen du rapport d'information sur les incidences des nouvelles normes européennes en matière de protection des données personnelles sur la législation française (Mme Anne-Yvonne Le Dain, présidente et rapporteure, et M. Philippe Gosselin, vice-président et co-rapporteur).*

**M. le président Dominique Raimbourg.** Nous passons maintenant à la présentation du rapport d'information sur les incidences des nouvelles normes européennes en matière de protection des données personnelles sur la législation française. Je vais donner la parole successivement à Mme Anne-Yvonne Le Dain, présidente et rapporteure, et à M. Philippe Gosselin, vice-président et co-rapporteur de la mission d'information.

**Mme Anne-Yvonne Le Dain, rapporteure.** Monsieur le président, mes chers collègues, la mission d'information sur les incidences des nouvelles normes européennes en matière de protection des données personnelles sur la législation française qui nous a été confiée en novembre dernier comporte des enjeux essentiels en matière économique, mais aussi en termes de protection des personnes, sur cet espace extrêmement concret qu'est internet.

La directive du 24 octobre 1995 a constitué une première étape dans l'élaboration à l'échelon européen d'un cadre juridique d'ensemble relatif à la protection des données personnelles. Cette époque était celle de l'arrivée des combinés téléphone-fax-imprimante, mais aussi des premiers téléphones portables – des modèles qui pesaient alors plus d'un kilo. La considérable évolution technologique à laquelle on a assisté en vingt ans a eu des conséquences très importantes en matière économique, ainsi qu'en termes d'indépendance nationale et d'activité concrète des personnes physiques et morales sur les réseaux sociaux, qui se sont développés massivement au cours de ces dernières années.

La directive, élaborée dans le contexte des débuts d'internet, n'a donc pas pris en compte les évolutions technologiques majeures intervenues du fait de son développement. De plus, les marges de manœuvre laissées par le texte ont entraîné, en pratique, des différences substantielles dans les législations nationales à l'intérieur de l'Union européenne, ce qui n'est pas sans importance dans le contexte de compétition économique mondiale.

C'est pourquoi, compte tenu des évolutions du secteur, de sa force économique et de la nécessité de renforcer la protection offerte aux citoyens en la matière, la Commission européenne a souhaité, dès 2012, rénover le cadre existant afin de l'adapter aux nouvelles réalités du numérique. Après quatre ans de négociations lourdes, complexes, et ayant donné lieu à de nombreuses tergiversations, l'adoption du règlement général sur la protection des données, le 27 avril 2016 – sans doute sous l'influence de « l'affaire Snowden » – constitue l'aboutissement de cette volonté.

Ce règlement a été complété par une directive sur les données policières et judiciaires, ces deux textes constituant de fait le « paquet données personnelles ».

Le règlement du 27 avril 2016 sera applicable à compter du 25 mai 2018, date à laquelle la directive du 24 octobre 1995 sera abrogée. Il est donc nécessaire d'adapter préalablement notre cadre législatif, principalement défini par la loi du 6 janvier 1978, qui constitue le socle juridique de la protection des données personnelles en France et a été à l'origine de la création de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

La loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, défendue au nom du Gouvernement par Mme Axelle Lemaire, a permis un renforcement significatif de la protection des données personnelles. Elle n'a pas cependant couvert l'ensemble du champ du règlement et une révision de la loi du 6 janvier 1978 est indispensable pour abroger les dispositions incompatibles ou redondantes et adopter des dispositions nouvelles répondant à l'évolution du paysage numérique et technologique en Europe et dans le monde.

Afin de préparer ces travaux législatifs, la commission des Lois a décidé, le 3 novembre 2016, la création d'une mission d'information sur les incidences des nouvelles normes européennes en matière de protection des données personnelles sur la législation française. Compte tenu des délais restreints dans lesquels la mission d'information a mené ses travaux, nous avons fait le choix d'analyser en priorité l'impact du règlement, qui constitue le futur cadre général de la protection des données personnelles en Europe, donc en France.

De manière générale, la France a approuvé les objectifs d'approfondissement du cadre législatif de la directive du 24 octobre 1995 et de renforcement des droits des personnes concernées – contrairement à ce que l'on pourrait croire, cela n'est pas une évidence. Elle s'est opposée à toute disposition du règlement créant un recul par rapport au niveau de protection des droits des personnes tel qu'il était assuré jusqu'à présent par cette directive.

Elle s'est notamment montrée défavorable à l'établissement d'une catégorie distincte de données à caractère personnel pour les données pseudonymisées – ce qui a donné lieu à un vrai combat – et s'est opposée à l'application du critère de l'établissement principal pour déterminer quelle autorité de contrôle sera compétente en cas de traitement de données concernant les résidents de plusieurs États membres, afin d'éviter le phénomène de *forum shopping*, consistant, pour un demandeur, à choisir la juridiction du pays dont la loi lui est la plus favorable. Le règlement crée donc une instance de supervision européenne, indépendante de la Commission européenne et ayant une vocation supranationale pour régler les différends – ce qui constitue une avancée à mettre au crédit de la France et de l'Allemagne.

Le texte final est le résultat d'un compromis, mêlant des dispositions harmonisées à de multiples renvois aux droits nationaux – une cinquantaine, ce qui est beaucoup –, ce qui en fait un règlement *sui generis*. En dépit des nombreuses marges de manœuvre laissées aux États membres, le règlement constitue une véritable révolution en matière de protection des données personnelles, dont il ne faut pas sous-estimer la portée pour notre pays et nos concitoyens.

En effet, le règlement consolide les droits des personnes en renforçant les conditions applicables au consentement des personnes au traitement des données les concernant et en consacrant de nouveaux droits, comme le droit au déréférencement ou le droit à la portabilité. Cette avancée, très novatrice à l'échelle européenne, n'est pas simple à mettre en œuvre sur les plans technique et juridique : il y aura là beaucoup de travail, au cours des années qui viennent, pour les juristes comme pour les informaticiens.

Le règlement encadre également les conditions du recours au profilage, c'est-à-dire aux traitements de données personnelles visant à évaluer certains aspects personnels. Cette technique représente un risque pour la vie privée, qui ne doit pas être négligé.

Les actions collectives en matière de protection des données personnelles sont autorisées. Les États membres pourront prévoir dans leur droit national que ces actions peuvent tendre à la réparation du préjudice subi.

Par ailleurs, le règlement a un champ d'application élargi : le droit européen s'appliquera chaque fois qu'un résident européen, quelle que soit sa nationalité, sera directement visé par un traitement de données, y compris par internet ou par le biais d'objets connectés.

Alors que la directive du 24 octobre 1995 concerne essentiellement les responsables de traitements, le règlement européen « égalise » les obligations applicables aux sous-traitants et aux responsables de traitements, qui verront leur responsabilité conjointement engagée en cas de manquement à leurs obligations. Ce n'était pas le cas auparavant, ce qui exonérait les grandes sociétés de services informatiques de toute responsabilité en la matière.

Alors que la directive de 1995 reposait en grande partie sur l'existence de formalités préalables – déclaration, autorisations –, le règlement européen repose sur une logique de conformité et de responsabilité, dite d'*accountability*. L'idée est de faire en sorte que les institutions chargées de protéger les Français n'aient pas pour seule attribution de délivrer des autorisations, mais aussi d'accompagner le développement de l'économie, de manière à assurer la protection des personnes sans entraver l'activité économique.

La responsabilisation des entreprises est concrétisée par l'affirmation des principes de la « protection des données dès la conception » – *privacy by design* – et de « protection des données par défaut » – *privacy by default* –, qui imposent aux responsables de traitement de mettre en œuvre toutes les techniques nécessaires au respect de la protection des données personnelles, dès la conception du produit ou du service et par défaut. Nous sommes passés à une logique de prévention – chaque entreprise devra se demander si elle a fait tout ce qu'elle aurait dû ou pu faire pour assurer la protection de ses données –, ce qui constitue également une révolution.

Des analyses de l'impact des traitements sur la protection des données à caractère personnel devront être conduites par les responsables de traitement lorsque le traitement est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques. Si la notion de « risque élevé » n'est pas définie, elle constitue cependant une condition à laquelle les entreprises devront veiller.

Avec ce règlement, nous sommes en train de construire à l'échelle européenne un droit constituant une interface entre la *common law* anglaise et le droit romain, fondement de la législation française.

La désignation d'un délégué à la protection des données sera obligatoire d'une part dans le secteur public, d'autre part dans le secteur privé lorsque l'activité principale d'une entreprise concernera le suivi régulier et systématique des personnes à grande échelle ou le traitement à grande échelle de données sensibles ou relatives à des condamnations – comme on le voit, le critère retenu est celui de la puissance, du nombre de fichiers, de la masse de données.

Les responsables de traitement devront notifier les violations de données personnelles à l'autorité de contrôle, ainsi qu'aux personnes concernées en cas de risque élevé pour leurs droits et libertés. Le règlement prévoit des délais assez courts pour que les entreprises découvrant une faille de sécurité en informent l'autorité de contrôle et règlent le problème.

Le règlement donne aux autorités de contrôle la possibilité de prononcer des amendes administratives pouvant atteindre, selon la catégorie de l'infraction, 10 à 20 millions d'euros, ou, dans le cas d'une entreprise, de 2 % à 4 % du chiffre d'affaires annuel mondial, le montant le plus élevé étant retenu : il est logique que, dans un secteur à forte valeur ajoutée, les amendes puissent atteindre des montants très élevés. Ces dispositions sont la manifestation de la puissance européenne.

Nous estimons qu'une attention particulière devra être accordée aux petites et moyennes entreprises, ainsi qu'aux entreprises naissantes, qui pourront rencontrer des difficultés pour respecter les nouvelles obligations posées par le règlement : en effet, il ne faudrait pas que le règlement empêche des TPE ou des PME d'émerger ou de se développer.

Enfin, ce règlement promeut l'affirmation d'une conception européenne de la protection des données personnelles, différant de celle promue notamment par les États-Unis. Comme l'ont rappelé plusieurs personnes entendues par la mission, cette conception, qui pourra paraître *a priori* contraignante pour les acteurs du numérique, constitue une opportunité de faire de l'Union européenne un espace où les entreprises, quelle que soit leur taille, pourront faire valoir la protection des données personnelles comme un avantage

compétitif et non comme une restriction de leurs libertés. Si les personnes physiques sont souvent friandes de modernité, elles n'en sont pas moins attachées au respect de leur intimité.

L'Union européenne représente un marché de consommateurs important, notamment en matière de pouvoir d'achat, dans le domaine du numérique : il ne s'agit donc pas seulement d'un enjeu de protection des données des résidents européens, mais également d'un enjeu économique et technologique. Au sein de l'Europe, mais aussi à l'échelle du monde, il faut absolument que la France sache prendre la place qui lui revient au cours des années à venir.

Cependant, cette différence de conception entre les États-Unis et l'Union européenne n'est pas sans conséquence sur les transferts de données des usagers européens vers les entreprises américaines. En effet, si le règlement autorise les responsables de traitement et les sous-traitants à transférer des données hors de l'Union européenne, ce n'est que dans la mesure où ces transferts garantissent un niveau de protection suffisant et approprié des données personnelles. En la matière, il faudra donc faire preuve d'une vigilance particulière.

La Cour de justice de l'Union européenne a, par un arrêt *Schrems* du 6 octobre 2015, invalidé la décision de la Commission européenne constatant que les États-Unis assuraient un niveau de protection adéquat aux données à caractère personnel transférées et permettant l'application de l'accord conclu entre les États-Unis et l'Union européenne, appelé « Sphère de sécurité » ou *Safe Harbor*. À la suite de cet arrêt, la Commission a conclu en février 2016 un nouvel accord avec les États-Unis portant sur le cadre des transferts transatlantiques de données, le « bouclier vie privée Union européenne-États-Unis » – *EU-US Privacy Shield*.

Or la pérennité de cet accord pourrait être remise en question dans les mois qui viennent, compte tenu : de certaines réserves émises sur celui-ci par le groupe qui rassemble les « CNIL » des États membres – appelé G29 – ; de la remise en cause par le président américain Donald Trump – notamment par le décret adopté le 25 janvier 2017 – des garanties accordées aux citoyens de l'Union européenne en matière de protection des données personnelles sous la présidence de Barack Obama ; enfin du recours déposé par plusieurs associations contre cet accord devant la Cour de justice de l'Union européenne.

Le monde occidental se trouve donc à un moment de son histoire où il doit faire face à une situation compliquée, ce qui nous ouvre un espace de travail considérable dans les mois et les années à venir si l'on veut éviter que la question de la protection des données personnelles des résidents européens ne soit instrumentalisée par les États-Unis et leur président.

**M. Philippe Gosselin, co-rapporteur.** Monsieur le président, mes chers collègues, le rapport qu'Anne-Yvonne Le Dain et moi-même vous présentons aujourd'hui a effectivement été rédigé dans des conditions particulières, notamment dans des délais très courts.

L'application du règlement à partir de mai 2018 rend nécessaire une adaptation du cadre national de la protection des données personnelles, principalement défini par la loi du 6 janvier 1978, dite « Informatique et libertés », qui a été à l'origine de la création de la CNIL, l'une des toutes premières autorités administratives indépendantes, et un modèle pour celles qui ont été créées ultérieurement.

À la différence de la directive, qui doit faire l'objet d'une transposition, le règlement est en principe applicable immédiatement en droit national. Le règlement qui nous intéresse

est un peu particulier, dans la mesure où il nécessite quelques mesures de transposition – si je devais user d'un néologisme, je dirais qu'il s'agit d'une « régletive ».

L'interruption prochaine des travaux parlementaires imposera d'engager dès le début de la nouvelle législature la révision de la loi du 6 janvier 1978 et, nonobstant le principe de séparation des pouvoirs, nous devons veiller à ce que le Gouvernement dépose un projet de loi dès juin 2017, en tout état de cause avant l'été, afin que les travaux législatifs puissent aboutir avant la fin de l'année 2017, compte tenu du temps nécessaire pour publier les décrets d'application et pour que le texte soit applicable en droit français avant le 25 mai 2018.

La loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique a pris en considération la problématique de la protection des données personnelles, sans pour autant couvrir l'ensemble du champ du règlement. Certaines de ses dispositions visent à anticiper l'application du règlement – je pense au droit à l'oubli numérique pour les mineurs, une disposition qui avait fait l'unanimité –, tandis que d'autres ont été adoptées à titre transitoire – c'est le cas du renforcement des sanctions prononcées par la CNIL – ou traitent de sujets connexes – par exemple, les données des personnes décédées, ou la portabilité des données n'ayant pas un caractère personnel.

Nous avons distingué, dans le rapport, deux catégories de mesures : d'une part, les adaptations nécessaires, qui ne devraient pas donner lieu à des débats très approfondis, d'autre part, les questions restant en suspens, qu'il reviendra au législateur de trancher en faisant usage de sa faculté d'appréciation, voire d'opportunité.

La future loi devra adapter les dispositions relatives aux sanctions pouvant être prononcées par la CNIL. Si la loi pour une République numérique a d'ores et déjà prévu qu'à compter du 25 mai 2018, les sanctions entrant dans le champ du règlement seront celles prévues par ce dernier, d'autres évolutions seront nécessaires. Le législateur devra notamment définir les procédures s'appliquant aux mesures correctives pouvant être prises par la CNIL – mise en demeure, mesure suspensive, saisine du juge –, ainsi que les sanctions des manquements ne relevant pas du règlement.

Par ailleurs, si le règlement prévoit les mécanismes de coopération et de décision des autorités nationales de contrôle, il ne comporte aucune disposition sur les règles procédurales, qui relèvent de la seule compétence des États membres. Les lignes directrices adoptées par le G29 – dénommé ainsi en référence à l'article 29 de la directive du 24 octobre 1995 sur la protection des données et la libre circulation de celles-ci, et ayant vocation à se transformer en une force institutionnelle à compter de l'entrée en vigueur du règlement – sur ces questions devraient donner un cadre au législateur.

Par ailleurs, d'autres questions restent en suspens. Il s'agit tout d'abord de l'interprétation de certains concepts. Plusieurs notions évoquées dans le règlement devront être précisées afin de permettre une application uniforme de ce texte au sein de l'Union européenne. C'est le cas, par exemple, de la notion de « risque élevé », nécessitant qu'un responsable de traitement consulte l'autorité de contrôle avant de mettre en œuvre un traitement de données, sujet sur lequel tous les États n'ont pas la même perception ni la même sensibilité. Sur l'ensemble de ces notions, nous considérons que les avis du G29 seront essentiels pour éviter toute incertitude juridique potentiellement préjudiciable aux responsables de traitement dont la responsabilité pourrait être engagée et aux personnes concernées.

Comme l'a dit Mme Anne-Yvonne Le Dain, nous devons également prévoir des dispositions afin d'éviter la pratique par les entreprises du *forum shopping*, qui se ferait à leur avantage mais au détriment de l'intérêt collectif – tout en veillant à ne pas corseter trop fortement le dispositif, afin que, si des marges de manœuvre existent, elles bénéficient à l'implantation d'entreprises en France : il ne faudrait pas que notre pays devienne un repoussoir.

Ensuite, plusieurs dispositions du règlement prévoient que les États membres pourront maintenir ou adopter des règles spécifiques pour certains types de traitement.

Pour ce qui est des données de santé, un sujet plus sensible en France que dans d'autres États, la question de la compatibilité avec le règlement européen du nouveau régime d'accès aux données de santé médico-administratives à caractère personnel, défini par la loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016, se posera sans aucun doute. Le caractère très récent de cette réforme – tous les décrets d'application n'ont pas encore été publiés – et les travaux actuellement en cours de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) sur cette question nous ont conduits à ne pas aborder ce sujet en détail.

D'autres traitements font l'objet de règles spécifiques définies par la loi du 6 janvier 1978. Il s'agit notamment des données biométriques et génétiques, des traitements aux fins d'expression journalistique, artistique et littéraire, des traitements de données relatives aux infractions, aux condamnations et aux mesures de sûreté, des traitements portant sur le numéro d'identification national (NIR) – une question sur laquelle la CNIL a une doctrine constante depuis près de quarante ans, dans le souci d'éviter que ce numéro n'agrège trop d'éléments sur un individu donné –, des traitements à des fins archivistiques, de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques. D'après les éléments qui nous ont été communiqués par la CNIL, ces règles spécifiques devraient pouvoir être maintenues dans le cadre des marges ouvertes par le règlement. Il nous appartiendra de faire en sorte que les dispositifs des différents États ne divergent pas trop.

La question d'un éventuel élargissement du champ de l'action de groupe devra être tranchée par le législateur. L'action de groupe en matière de protection des données personnelles a été introduite par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle. Elle est ouverte lorsque plusieurs personnes physiques subissent un dommage ayant pour cause commune un manquement aux dispositions de la loi du 6 janvier 1978 et permet d'obtenir la cessation du manquement.

Le règlement prévoit la simple possibilité pour les États membres d'adopter des dispositions nationales autorisant des actions collectives avec mandat tendant à la réparation du préjudice subi. Plusieurs personnes entendues par la mission ont estimé qu'il serait souhaitable de permettre ce type d'actions de groupe pour aller jusqu'au bout de la logique du règlement. Nous aurons également à nous prononcer sur ce point.

La loi pour une République numérique prévoit la mise en œuvre, à compter du 25 mai 2018, d'un droit à la portabilité de l'ensemble de ses données pour le consommateur – c'est-à-dire du droit de changer d'opérateur sans difficulté particulière. En ce qui concerne les données personnelles, elle renvoie au régime défini par l'article 20 du règlement. Les données non personnelles relèvent, elles, d'un régime différent, ne s'imposant qu'aux opérateurs de communications électroniques. Nous estimons que la mise en œuvre de ces deux régimes

risque de poser des difficultés d'interprétation et souhaitons que ceux-ci puissent être clarifiés et mieux articulés dans le cadre de la future loi.

Enfin, la question de l'articulation des dispositions nationales et du règlement se pose à l'égard des dispositions spécifiques aux mineurs. En effet, des âges différents sont fixés par la loi pour une République numérique – dix-huit ans – et par le règlement – seize ans, pouvant même être abaissés jusqu'à treize ans par le droit des États membres – pour l'exercice du droit à l'effacement des données personnelles.

Cependant, selon une interprétation avancée par le ministère de la justice, une disposition de l'article 17 du règlement, rendant obligatoire l'effacement des données pour respecter une obligation légale définie par le droit national, pourrait permettre de fixer une condition supplémentaire par rapport au règlement, comme le prévoit la loi pour une République numérique pour les mineurs âgés de 16 à 18 ans.

En conclusion, nous avons souhaité, par ce travail, appeler votre attention sur les enjeux posés par l'application du règlement. Nous avons également voulu transmettre un témoin à la future assemblée, qui devra examiner le projet de loi de révision de la loi du 6 janvier 1978 dans un délai très bref – pour compléter ce que j'ai dit tout à l'heure au sujet du calendrier, j'ajouterai qu'il serait souhaitable de désigner un rapporteur et un rapporteur d'application durant la session extraordinaire de juillet, afin que les auditions puissent démarrer dès septembre, c'est-à-dire avant l'examen des lois de finances.

En cette fin de législature, nous n'avons pas eu la prétention de trancher toutes les questions, mais plutôt le souci d'apporter des éléments utiles au débat sur ce sujet essentiel pour la protection des droits et libertés.

**Mme Anne-Yvonne Le Dain, rapporteure.** Je précise que le règlement contient une série de notions extrêmement importantes : la portabilité, le déréférencement, l'anonymisation, le consentement, le profilage, la réparation, la responsabilité, la sous-traitance, la notion de prévention, celle d'impact, celle de risque élevé, la nécessité d'informer l'autorité de référence dans un délai court, le concept de dialogue et celui d'obligation faite aux entreprises de prévoir le risque. Toutes ces notions comportent une marge d'interprétation importante. Il est donc essentiel que la France, au cours de la prochaine législature, construise autour de ce vocabulaire un dispositif qui serve à la fois son économie et l'intérêt de ses citoyens.

**M. Guillaume Garot.** Je veux saluer la précision et la qualité du rapport qui vient de nous être présenté ce matin. La problématique a été bien posée : comment peut-on garantir et améliorer la protection des libertés individuelles ? Je voudrais revenir sur le dernier point qu'a évoqué le rapporteur sur l'effacement des données concernant les enfants : dix-huit ans dans la loi pour la République numérique ; entre treize et seize ans dans le règlement européen. Vous présentez une solution d'interprétation juridique. À votre avis, peut-on aller plus loin et dans quelle direction ?

**Mme Sophie Dion.** Pour ma part, je voudrais poser une question sur le droit à l'oubli. À la lecture du rapport, j'ai cru comprendre que ce droit ne concernait que les mineurs. Dans quelle mesure et selon quel régime juridique pourrait-il être étendu au-delà de la minorité ? S'agissant de l'action de groupe, j'avoue que je n'ai pas très bien compris comment les choses pouvaient s'articuler avec le règlement.

**M. Philippe Gosselin, co-rapporteur.** Le ministère de la justice est le chef de file des travaux en cours sur la question des mineurs. Sous réserve d'un examen juridique plus approfondi, il semble que l'article 17 pourrait permettre aux États membres d'ajouter une condition supplémentaire pour pouvoir « coller », si je puis dire, à l'âge réel de la majorité. Quoi qu'il en soit, je pense ne trahir aucune sensibilité en disant que l'objectif est d'arriver à graver réellement cet âge de dix-huit ans, nonobstant des évolutions sur d'autres sujets dont on ne va pas enclencher la discussion à l'instant précis. Fixée à l'âge de dix-huit ans en France, la majorité entraîne un certain nombre de conséquences. Notre objectif collectif est bien de conserver l'âge de dix-huit ans et de mettre notre droit en adéquation avec le règlement européen. Notre volonté est claire ; les moyens d'y parvenir semblent être clairs aussi mais ils restent à affiner.

**Mme Anne-Yvonne Le Dain, rapporteure.** En ce qui concerne le droit à la réparation, le principe est posé par le règlement. Il est également dit que les États peuvent fixer une amende. Ce n'est pas du tout anodin. Il existe également des marges d'interprétation à la discrétion de chacun des pays. Il faut quand même avoir en tête que l'objectif est de construire un droit européen puissant pour construire une Europe de puissances, notamment dans ces champs qui sont en expansion économique.

La France et l'Allemagne, qui ont beaucoup en commun, sont deux pays très présents dans le groupe du G29. Les pays européens doivent constituer progressivement un système qui empêche le fameux *forum shopping*. D'où l'importance de cette autorité nouvelle, créée par le règlement et indépendante de la Commission, qui pourrait être une instance d'arbitrage dans le cas où une entreprise serait implantée dans plusieurs pays. La France et l'Allemagne ont pesé pour qu'il y ait une décision conjointe des autorités de contrôle concernées, c'est-à-dire pour que, par exemple, l'Irlande ne puisse pas décider pour tout le monde au prétexte que les données seraient dans ce pays. Ce combat n'a pas été facile mais il a été gagné. On peut considérer que tout cela est une source d'inquiétude mais c'est tout simplement le monde vers lequel on va.

**M. Philippe Gosselin, co-rapporteur.** L'action de groupe, introduite dans la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, permet de mettre fin aux manquements commis par les responsables de traitement. En revanche, il manque dans ce texte le second étage de la fusée : le droit à réparation. Le règlement européen, lui, permet à la fois de mettre fin aux manquements et d'envisager la réparation. La question de l'intégration du droit à réparation dans notre législation interne, qui s'est posée lors de nos débats sur l'action de groupe, ressurgira en raison de ce règlement européen.

**Mme Anne-Yvonne Le Dain, rapporteure.** Le règlement actuel prévoit de lourdes amendes : 10 à 20 millions d'euros, et entre 2 % et 4 % du chiffre d'affaires de l'entreprise. Rappelons que l'amende infligée à Google par la CNIL était de 150 000 euros, une somme dérisoire. Les montants prévus par le règlement européen modifient l'équation mentale de celui qui veut jouer avec le droit.

**M. Philippe Gosselin, co-rapporteur.** Ces montants concernent d'autres types de manquements que les actions de groupe.

**M. le président Dominique Raimbourg.** S'il n'y a pas d'autres interventions, nous allons procéder au vote. Vous allez devoir dire, mes chers collègues, si vous êtes d'accord pour que le rapport soit publié et qu'il serve ainsi de base aux travaux concernant la loi qui

sera débattue lors de la prochaine législature. Nous avons jusqu'au mois de mai 2018 pour élaborer ces nouvelles règles.

**M. Philippe Gosselin, co-rapporteur.** Nous devons le faire avant : le 25 mai 2018 est la date d'entrée en vigueur du règlement. Les règles que nous aurons élaborées devront donc être promulguées en janvier 2018, au plus tard, afin que les décrets d'application puissent être pris et qu'il n'y ait aucun vide juridique.

**Mme Anne-Yvonne Le Dain, rapporteure.** En clair, il faut démarrer dès le mois de juin et que la navette parlementaire soit terminée à Noël.

*La Commission autorise à l'unanimité la publication du rapport d'information.*

\*

\* \*

*La Commission en vient à l'examen des pétitions (Mme Françoise Descamps-Crosnier, rapporteure).*

**M. le président Dominique Raimbourg.** En application des articles 147 et suivants de notre Règlement, il nous revient d'examiner les pétitions qui ont été adressées au Président de l'Assemblée nationale. Mme Françoise Descamps-Crosnier a été chargée de cette mission. Vous avez la parole, madame la rapporteure.

**Mme Françoise Descamps-Crosnier, rapporteure.** Ainsi que le président vient de le dire, il nous revient, pour la dernière fois de la législature, de procéder à l'examen des pétitions adressées au Président de l'Assemblée nationale.

Quinze pétitions ont été enregistrées depuis la dernière réunion de notre Commission sur le sujet, le 15 décembre 2015. Conformément à l'usage, je vous présenterai brièvement mes principales conclusions sur chacune d'entre elles et je vous proposerai d'y réserver un sort qu'il vous appartiendra d'accepter ou non. Les réponses que je vous propose de faire parvenir aux pétitionnaires vous ont été communiquées sous la forme d'un tableau – c'est une nouveauté.

Les signataires de la pétition n° 38 s'opposent à l'adoption du projet de loi relatif à la santé déposé le 15 octobre 2014 sur le Bureau de l'Assemblée nationale, devenu la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

Cette loi comporte plusieurs avancées significatives destinées à faire face à trois défis majeurs : l'allongement de la durée de la vie, la progression des maladies chroniques et la persistance des inégalités de santé.

Elle repose sur trois piliers. D'abord, le choix de faire de la prévention le socle du système de santé : instauration du paquet de cigarettes neutre, mise en place du médecin traitant de l'enfant, etc. Ensuite, le choix de garantir l'accès aux soins : généralisation du tiers payant à tous les Français en 2017, création d'un numéro d'appel unique pour joindre un médecin de garde, définition de tarifs sociaux pour les lunettes et les prothèses dentaires et auditives, élaboration du « Pacte territoire santé » pour lutter contre la désertification médicale, etc. Enfin, le choix de créer de nouveaux droits pour les patients : institution de

l'action de groupe en matière de santé, suppression du délai de réflexion pour l'interruption volontaire de grossesse (IVG), etc.

Je vous propose donc de classer cette pétition.

*La Commission classe la pétition.*

**Mme la rapporteure.** Les signataires de la pétition n° 39 réclament l'inscription à l'ordre du jour de la proposition de loi de MM. Laurent Wauquiez et Dino Cinieri tendant à renforcer le fonctionnement démocratique du système de retraites.

Nous avons déjà eu à connaître d'une pétition semblable il y a quelque temps. Je redis ce que j'avais alors rappelé : les représentants des assurés sociaux et des employeurs contribuent, par leur investissement dans le fonctionnement de la branche retraite, à la démocratie sociale qui fonde notre système de sécurité sociale. Ils expriment leurs opinions sur les projets de loi ou les textes réglementaires soumis à l'avis du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), se prononcent sur la convention d'objectifs et de gestion, adoptent le budget de fonctionnement de l'établissement.

J'ajoute que le groupe Les Républicains aurait pu inscrire la proposition de loi à l'ordre du jour de l'une de ses journées réservées. Pour une raison qui lui appartient, il ne l'a pas fait.

Je vous propose de classer la pétition.

*La Commission classe la pétition.*

**Mme la rapporteure.** Dans la pétition n° 40, la pétitionnaire, au nom de l'association Éthique du cheval, demande que le cheval obtienne le statut d'animal de compagnie et soit protégé par la convention européenne pour la protection des animaux de compagnie du 13 novembre 1987.

Conformément au I de l'article L. 214-6 du code rural et de la pêche maritime, « *on entend par animal de compagnie tout animal détenu ou destiné à être détenu par l'homme pour son agrément* ». Le cheval n'entre pas dans cette catégorie. En France, il est utilisé pour les courses hippiques, le sport, le loisir, le travail et la production de viande. Animaux de rente, les équidés – chevaux, poneys et ânes – font l'objet, comme les autres animaux, d'un régime de protection régulièrement réexaminé et modifié au regard de l'évolution des connaissances scientifiques et des textes communautaires.

Dans notre pays, la protection des animaux prend de nombreuses formes que je ne détaillerai pas dans la mesure où elles figurent dans le tableau qui vous a été adressé.

Je vous propose de classer cette pétition.

*La Commission classe la pétition.*

**Mme la rapporteure.** Dans la pétition n° 41, la pétitionnaire s'oppose à la réforme du collège.

Entrée en vigueur au moment de la rentrée scolaire 2016, la réforme trouve son origine dans le souci de remédier à une situation préoccupante mise en lumière par les

évaluations nationales et internationales : le collège aggrave les difficultés scolaires, particulièrement dans les disciplines fondamentales. Elle s'articule autour de quatre principaux axes : le renforcement de l'acquisition des savoirs fondamentaux par la combinaison des apprentissages théoriques et pratiques ; la prise en compte de la spécificité de chaque élève ; la promotion de nouvelles compétences adaptées au monde actuel ; la volonté de faire du collège un lieu d'épanouissement et de construction de la citoyenneté.

Je vous propose de classer la pétition.

*La Commission classe la pétition.*

**Mme la rapporteure.** Les signataires des pétitions n<sup>os</sup> 42 et 52 s'opposent à la généralisation des radars invisibles d'une part, et à tout nouvel investissement dans les radars d'autre part.

Comment s'opposer aux mesures qui visent à prévenir les accidents de la route lorsque l'on sait que la vitesse excessive ou inadaptée reste la cause principale de 26 % des accidents mortels sur les routes de France ? L'installation depuis février 2013 des radars mobiles de nouvelle génération est une composante essentielle de la lutte contre les comportements les plus dangereux. Elle doit permettre, notamment, de parvenir à l'objectif fixé le Gouvernement consistant à réduire de moitié le nombre de morts sur les routes d'ici à 2020, et donc de passer sous la barre des 2 000 décès par an.

Une étude régulièrement menée sur l'ensemble des radars dans des conditions identiques, avant et après leur installation ainsi que pendant une durée comparable, a permis de constater, dans leur zone d'influence, une baisse de 66 % de la mortalité.

Je vous propose donc de classer ces pétitions.

*La Commission classe les pétitions.*

**Mme la rapporteure.** Dans la pétition n<sup>o</sup> 43, le pétitionnaire dénonce l'accord de délimitation du 17 juillet 1980 entre la France et le Venezuela et souhaite que la France dépose un dossier de demande d'extension du plateau continental à l'ouest de la Guadeloupe.

Le ministre des Affaires étrangères et le Président de la République ont d'ores et déjà apporté une réponse au pétitionnaire. Je rappellerai donc simplement que la France a délimité ses espaces sous juridiction avec le Venezuela à partir de la Guadeloupe et de la Martinique sur la base de l'équidistance avec l'île d'Aves, sur laquelle le Venezuela exerce sa souveraineté bien qu'elle soit plus éloignée de ce pays que de la Guadeloupe. Mais le critère d'éloignement n'est pas pertinent en droit international pour contester la souveraineté d'un État sur une île.

La France s'est vu attribuer en 2012 une surface de plateau continental d'environ 8 000 kilomètres carrés au-delà des 200 milles nautiques et en surplus de la zone économique exclusive au large de la Guadeloupe et de la Martinique.

Une dénonciation unilatérale de l'accord du 17 juillet 1980 remettrait en cause la parole de la France de manière préjudiciable à l'intérêt de nos outre-mer dans d'autres régions du monde.

Je vous propose donc de classer cette pétition.

*La Commission classe la pétition.*

**Mme la rapporteure.** Les signataires de la pétition n° 44 souhaitent que la prorogation de l'état d'urgence soit justifiée par des éléments concrets et appellent de leurs vœux un contrôle effectif de la mesure.

Le contrôle des mesures prises en application de l'état d'urgence est d'abord d'ordre juridictionnel. Le législateur a fait le choix de prévoir un contrôle juridictionnel de droit commun, confié au juge administratif. Ce contrôle trouve à s'exercer le plus souvent dans le cadre de procédures en référé, dont la rapidité est une garantie pour le justiciable.

De son côté, le Conseil constitutionnel a été conduit, à plusieurs reprises, à se prononcer sur la compatibilité de cette législation d'exception avec nos normes constitutionnelles, à l'occasion de l'examen de questions prioritaires de constitutionnalité.

Enfin, l'état d'urgence fait l'objet d'un contrôle parlementaire prévu à l'article 4-1 de la loi du 3 avril 1955, bien connu de notre Commission et qui est conduit par le président et le vice-président Jean-Frédéric Poisson appartenant au groupe Les Républicains. Nous en verrons le bilan dans un moment.

Je vous propose de classer cette pétition.

*La Commission classe la pétition.*

**Mme la rapporteure.** Les signataires de la pétition n° 45 s'opposent à l'adoption du projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs, devenu la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

La loi du 8 août 2016 a alimenté et continue à alimenter le débat public en raison de son parcours, des évolutions qui l'ont marquée, y compris dans le cadre du débat parlementaire, et des circonstances dans lesquelles elle a été adoptée. Cette loi comporte toutefois de nombreuses avancées. Elle favorise le dialogue social au sein de l'entreprise. Elle renforce considérablement le rôle des branches pour réguler la concurrence entre les entreprises et lutter contre le *dumping* social. Elle donne aux entreprises plus de visibilité, notamment en encadrant davantage le licenciement économique. Enfin, elle offre plus de protections aux actifs, en particulier à ceux qui se trouvent en situation de précarité.

Je vous propose donc de classer la pétition.

*La Commission classe la pétition.*

**Mme la rapporteure.** Dans la pétition n° 46, les requérants formulent le vœu que les propositions d'économie des rapports de la Cour des comptes soient appliquées.

Aux pétitionnaires je veux rappeler que le Gouvernement et la majorité conduisent depuis 2012 une politique de redressement des finances publiques. La dépense publique, hors crédits d'impôt, devrait représenter 54,5 % du produit intérieur brut (PIB) en 2017, contre 56,5 % en 2014. Quelque 50 milliards d'euros d'économie sont prévus sur la période 2015-2017. L'ensemble des administrations et des organismes financés par l'État sont associés à l'effort de rétablissement des comptes publics.

Le Gouvernement et la majorité sont évidemment attentifs aux recommandations de la Cour des comptes. Un exemple extrait du rapport annuel 2017 : dans son référé de novembre 2014 sur les établissements pour personnes âgées dépendantes et adultes handicapés, la Cour recommandait de « *généraliser à l'ensemble des établissements, y compris ceux relevant de la compétence exclusive des départements, l'obligation de conclure des contrats d'objectifs et de moyens* » et de « *fixer les seuils de déclenchement de cette obligation pour en permettre sa mise en œuvre* ». Cette recommandation a été suivie d'effets grâce à l'adoption des lois du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement et du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016. Précisons que ces contrats permettront « *d'établir des relations assainies, car basées sur des objectifs et des financements pluriannuels clarifiés, entre l'administration et les gestionnaires des établissements* ». Et ce n'est qu'un exemple.

Je vous propose de classer cette pétition.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** J'ai bien compris l'argumentation de la rapporteure et je ne nie pas qu'il puisse y avoir quelques exemples d'application des propositions de la Cour des comptes. On ne peut toutefois pas considérer que l'application de ces préconisations soit une pratique habituelle. Pour cette raison et malgré les détails fournis par la rapporteure sur sa propre vision de la politique gouvernementale depuis 2012, je m'opposerai, à titre personnel, au classement de cette pétition.

**Mme Sophie Dion.** Je suis du même avis que mon collègue Jean-Frédéric Poisson. Je pense qu'on ne peut pas classer ce genre de pétition, eu égard au déficit public abyssal. Cette pétition doit, au contraire, suivre son cours.

*La Commission classe la pétition.*

**Mme la rapporteure.** L'auteure de la pétition n° 47 réclame une transparence fiscale complète afin que l'activité réelle des entreprises dans les paradis fiscaux ainsi que le montant d'impôts qu'elles payent soient connus.

Le Gouvernement et la majorité font de la lutte contre la fraude fiscale une priorité. La loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière a permis des avancées significatives : élargissement du champ d'application de la procédure judiciaire d'enquête fiscale en matière de fraude fiscale internationale ; alourdissement des peines encourues pour le délit de fraude fiscale aggravée et création du délit de fraude fiscale en bande organisée ; possibilité de porter les peines d'amende encourues par les personnes morales à 10 % de leur chiffre d'affaires en matière correctionnelle et 20 % en matière criminelle ; création d'un délit d'abus de biens sociaux aggravé, etc.

La loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « Sapin 2 », a prolongé l'action de la majorité en faveur de la lutte contre les phénomènes de fraude fiscale et de corruption.

La France joue un rôle essentiel dans la définition des normes internationales relatives à la coopération administrative en matière fiscale, particulièrement dans le domaine de l'échange automatique qui permet aux États de disposer d'informations dont ils n'auraient *a priori* pas eu connaissance. Vous trouverez dans le tableau qui vous a été distribué des détails sur cette question.

Je vous propose de classer cette pétition.

*La Commission classe la pétition.*

**Mme la rapporteure.** L'auteur de la pétition n° 48 souhaite que le Gouvernement informe l'Assemblée nationale sur l'état d'avancement de la vente du domaine de Grignon.

Le 23 septembre 2013, le Gouvernement a confirmé sa volonté de voir aboutir à brève échéance la création du campus de Paris-Saclay. La création de ce site doit permettre le regroupement de l'école AgroParisTech – actuellement implantée sur le domaine de Grignon – et d'une partie de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA). Ce projet constitue pour AgroParisTech l'opportunité de rejoindre les meilleurs établissements français dans les domaines clés de l'ingénierie et d'intégrer un environnement de développement exceptionnel en ouvrant le champ de ses compétences vers d'autres disciplines.

Le Gouvernement s'est engagé à ce que l'histoire du site de Grignon et les diverses protections historiques, patrimoniales et environnementales soient prises en compte dans les projets futurs d'aménagement. Il est d'ores et déjà acquis que le site n'accueillera pas le centre d'entraînement du Paris Saint-Germain, le club ayant choisi de l'implanter sur un terrain appartenant à la commune de Poissy.

Je constate néanmoins que la commission des Lois n'est pas en mesure de fournir plus de précisions au pétitionnaire. Depuis le début de la législature, il s'agit de la première pétition qui porte sur un sujet très local et qui ne relève manifestement pas d'une démarche législative. Je vous propose donc de transmettre la pétition au ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt. À charge pour lui d'informer plus en détail le requérant.

**Mme Anne-Yvonne Le Dain.** Je tiens à dire que je ne suis pas d'accord avec ce projet. En vertu d'une dialectique vieille de quinze ans, on pense qu'il faut constituer un campus de rang mondial entre le plateau de Saclay et le centre de Paris. *A priori* intelligent, le projet va conduire à accréditer l'idée que Paris est la France et que le reste du pays est la province. Or il y a dans toute la France des jeunes gens intelligents, talentueux, ambitieux et pleins d'énergie. Ils doivent pouvoir trouver des formations de très haut niveau dans les établissements auxquels ils peuvent accéder autour d'eux.

Ce projet pousse à considérer que le plateau de Saclay sera une sorte d'Oxford ou de Caltech destiné à accueillir les grands esprits, et qu'il n'y aura dans le reste du pays que des petites universités de province. C'est un danger pour notre pays. Lors de cette législature, nous avons adopté la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Il s'agissait précisément de dire que l'énergie, la qualité, le talent et potentiellement la puissance se trouvent sur tout le territoire. Il est dangereux de réduire la France à sa capitale.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Puisque le sujet abordé est local, je vais, moi aussi, voter contre le classement de cette pétition.

**M. le président Dominique Raimbourg.** Il n'est pas proposé de la classer, mais de la transmettre au ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt.

**Mme la rapporteure.** Vous ne m'avez pas bien écouté, monsieur Poisson !  
(*Sourires.*)

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Madame la rapporteure, c'est ce que les joueurs de bridge appellent une faute de doigt : jouer une carte quand on voulait en jouer une autre. Cela arrive.

Ce regroupement me laisse dubitatif. Par ailleurs, il y a un projet de départ de l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines vers le plateau de Saclay, auquel je m'oppose à titre personnel. Je crois qu'il est nécessaire de maintenir une multipolarité des pôles universitaires et que les Yvelines doivent conserver un certain nombre d'établissements d'enseignement supérieur de qualité sur leur territoire. Il me paraît intéressant que ce sujet prospère.

**M. le président Dominique Raimbourg.** La rapporteure a donc proposé la transmission de cette pétition afin qu'une suite lui soit donnée.

*La Commission décide de **transmettre** la pétition au ministre.*

**Mme la rapporteure.** Les signataires de la pétition n° 49 dénoncent la différence des règles applicables à la réversion des pensions de retraite dans les secteurs public et privé et demandent la création d'un groupe de travail sur la question de la réversion des pensions de retraite.

La pension de réversion du régime général, attribuée sous conditions d'âge et de ressources, est égale à 54 % de la pension de l'assuré décédé. Les salariés du régime général peuvent bénéficier, en plus de la pension de réversion du régime de base, d'une pension de réversion au titre des régimes complémentaires ARRCO et, le cas échéant, AGIRC. De son côté, la pension de réversion perçue par le conjoint survivant ou divorcé d'un fonctionnaire est égale à 50 % de la pension de l'assuré décédé et est versée sans condition d'âge ou de ressources.

La question de la réversion des pensions de retraite est bien évidemment importante. L'évolution des règles ne doit pas constituer un tabou. L'article 24 de la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites prévoyait que le Gouvernement remettrait au Parlement, l'année suivant la promulgation de la loi, un « *rapport étudiant les possibilités de faire évoluer les règles relatives aux pensions de réversion dans le sens d'une meilleure prise en compte du niveau de vie des conjoints survivants et d'une harmonisation entre les régimes* ». À ce jour, ce rapport n'a pas été remis. Il faut espérer qu'il soit produit dans les meilleurs délais. Je m'engage, à titre personnel, à le signaler à la ministre des Affaires sociales et de la Santé.

En attendant, je vous propose de classer cette pétition.

*La Commission classe la pétition.*

**Mme la rapporteure.** Les signataires de la pétition n° 50 réclament, au nom de l'association Contribuables associés, une réduction des dépenses publiques, l'instauration d'un plan d'économie budgétaire de 100 milliards d'euros et l'arrêt de la hausse des impôts.

Le Gouvernement conduit, depuis plusieurs années, une politique de redressement des finances publiques. Je rappellerai, pour compléter ce que j'ai dit précédemment, que le régime général de la sécurité sociale devrait connaître une situation financière proche de l'équilibre en 2017, ce qui ne s'était pas produit depuis 2001.

Au plan fiscal, la loi du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 a institué une réduction d'impôt sur le revenu exceptionnelle d'un montant de 350 euros au bénéfice des contribuables disposant de revenus inférieurs à un certain seuil. La mesure a bénéficié à 4,2 millions de foyers fiscaux. La loi du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 a modifié le barème des taux servant de base au calcul de l'impôt sur le revenu. Avant la réforme, les contribuables disposant d'un revenu annuel inférieur à 6 000 euros ne payaient pas cet impôt. Désormais, les contribuables dont le revenu est inférieur à 9 700 euros ne le payent pas. La loi du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 a mis en place une réduction d'impôt de 20 % pour les ménages disposant de revenus modestes. La baisse du montant de l'impôt devrait atteindre un milliard d'euros et profiter à 5 millions de foyers fiscaux.

Au total, le montant des baisses d'impôt sur le revenu décidées par le Gouvernement depuis 2014 atteindra 6 milliards d'euros en 2017. Enfin, le déficit public devrait s'élever à 2,7 % du PIB en 2017. Pour mémoire, il atteignait 5,2 % du PIB en 2011.

Je vous propose de classer cette pétition.

**M. Philippe Houillon.** À titre personnel, je suis hostile au classement de cette pétition. Je ne comprends pas très bien, madame la rapporteure, pourquoi vous y êtes favorable alors que, si j'ai bien compris, vous expliquez que toute la politique conduite par votre majorité a tendu à donner satisfaction aux pétitionnaires. Le problème est que cette action n'est pas très lisible, au point que le Président de la République a dû dire qu'il ne se présentait pas pour un deuxième mandat. Pour que ce soit plus lisible, puisque finalement tel est votre objectif, pourquoi ne pas transmettre cette pétition ? Par ailleurs, j'observe que ceci correspond au programme de l'un des candidats à l'élection présidentielle. Une autre raison de transmettre cette pétition est de s'assurer qu'il respectera ses promesses lorsqu'il sera élu – puisque ce sera le cas. Je voterai donc contre le classement.

**Mme Sophie Dion.** Je suis du même avis que mon collègue Philippe Houillon. Malgré les arguments de la rapporteure, on se rend compte que nos concitoyens ont été, au contraire, soumis de manière forte, dense et excessive à des hausses d'impôt considérables. Je pense en particulier aux patrons de petites et moyennes entreprises et aux artisans. Je suis issue d'une circonscription où j'entends tout le temps les gens dire que cette pression fiscale n'est pas supportable. Je suis contre le classement de cette pétition.

**Mme la rapporteure.** Comme vous l'avez dit, monsieur Houillon, nous avons déjà répondu aux pétitionnaires en instaurant un plan d'économies budgétaires et en réduisant fortement l'imposition. C'est pourquoi je maintiens ma demande de classement de cette pétition.

*La Commission classe la pétition.*

**Mme la rapporteure.** Les signataires de la pétition n° 51 réclament la création d'une police des animaux dans les départements et le renforcement de la législation en matière de protection animale.

La protection des animaux prend plusieurs formes dans notre pays. Le détail des dispositions figure dans le tableau qui vous a été transmis. Je veux simplement rappeler que les situations de maltraitance animale en abattoir, révélées au cours des derniers mois par des enregistrements vidéo, ont conduit le Gouvernement à réagir avec détermination. Un audit complet de l'ensemble des abattoirs de boucherie a été conduit au mois d'avril 2016. Il a

permis de contrôler 259 établissements. En définitive, 107 avertissements ont été donnés et 87 exploitants ont été mis en demeure d'apporter des corrections à leur système, dans un délai fixé par l'administration. Dans trois établissements, l'agrément de l'une des chaînes d'abattage a été suspendu ou retiré, ce qui a entraîné un arrêt temporaire ou définitif de l'activité de la chaîne.

Une proposition de loi adoptée le 12 janvier 2017 par l'Assemblée nationale en première lecture comporte des avancées intéressantes pour faire progresser le respect de l'animal au sein des abattoirs : la création d'un comité national d'éthique des abattoirs ; l'installation de caméras, à l'issue d'une expérimentation, dans tous les lieux d'acheminement, d'hébergement, d'immobilisation, d'étourdissement, d'abattage et de mise à mort des animaux ; la création d'un délit de mauvais traitements en abattoir.

Plus généralement, le plan d'action 2016-2020 en faveur du bien-être animal, présenté par le ministre de l'Agriculture le 5 avril 2016, comprend vingt actions concrètes articulées autour des axes de recherche et d'innovation, de responsabilisation de tous les professionnels, d'évolution des pratiques d'élevage, de prévention de la maltraitance animale mais également de l'exigence de protection des animaux lors de leur mise à mort.

Je vous propose de classer cette pétition.

*La Commission classe la pétition.*

**Mme la rapporteure.** Permettez-moi de conclure en indiquant que nous avons examiné cinquante-deux pétitions sous la XIV<sup>e</sup> législature. Aux termes de l'article 36 du Règlement, c'est à la commission des Lois que sont renvoyées toutes les pétitions. Pourtant, la plupart d'entre elles portent sur des sujets qui ne relèvent pas de sa compétence. Par conséquent, il faudra peut-être que le traitement des pétitions évolue de façon à ce que chaque commission permanente puisse se prononcer sur les pétitions traitant de sujets qui la concernent.

\*

\* \*

*La Commission entend une communication sur le contrôle parlementaire des mesures prises pendant l'état d'urgence (MM. Dominique Raimbourg et Jean-Frédéric Poisson, rapporteurs).*

**M. le président Dominique Raimbourg.** Notre rapport sera assez rapide. L'activité menée au titre de l'état d'urgence est réduite depuis le 22 décembre 2016. On recense soixante-neuf assignations à résidence, cinquante-six perquisitions administratives, dix-sept interdictions de séjour et d'accès – concentrées sur une manifestation à Paris –, deux fermetures de sites – l'une à Ecquevilly dans les Yvelines, l'autre à Aix-en-Provence –, 619 contrôles d'identité, deux interdictions de manifester en janvier 2017 à Lille et onze zones de protection, principalement autour de laboratoires, de marchés de Noël, de la synagogue de Bordeaux et du port de Dunkerque.

En ce qui concerne les assignations à résidence, on compte dix-sept nouveaux assignés, et vingt-cinq autres atteindront la limite de douze mois d'ici à juillet 2017. Le ministère de l'Intérieur s'interroge sur les demandes de prolongations qui pourraient être

formulées, étant précisé qu'une question prioritaire de constitutionnalité est en cours d'examen au Conseil constitutionnel sur ce sujet. On s'aperçoit que parfois, les mesures d'assignation à résidence se cumulent avec des mesures judiciaires, pour certains individus sortant de prison.

Parmi les cinquante-six perquisitions évoquées, cinq ont débouché sur la garde à vue de quatorze personnes, dont deux ont été transférées au parquet antiterroriste et une est poursuivie pour apologie du terrorisme, et deux infractions à la législation sur le séjour.

Deux autorisations ont été accordées pour l'exploitation de données numériques mais toutes les décisions n'ont pas encore été rendues.

En conclusion, le contrôle exercé par l'Assemblée nationale, original et important, se poursuivra jusqu'à ce que ce qu'il soit mis fin à l'état d'urgence. Il me semble que le nombre de mesures prises est en décroissance, l'activité judiciaire classique ayant désormais pris le pas. De plus, l'efficacité et la coordination des services se sont sans doute renforcées, leur action débouchant beaucoup plus sur des mesures judiciaires alors que les arrestations récentes montrent que la menace reste importante.

**M. Jean-Frédéric Poisson, rapporteur.** Les éléments que vient d'indiquer le président de la Commission me confortent dans la position qui est la mienne depuis longtemps : plus le temps passe, plus l'efficacité de l'état d'urgence s'érode. On a d'ailleurs constaté, avec la loi votée en juillet dernier, que les limites entre le droit commun et ce droit spécial se troublaient, ce qui me paraît problématique.

**M. Christian Assaf.** Les éléments statistiques qui viennent de nous être fournis montrent bien que l'efficacité de l'état d'urgence atteint ses limites. Vous avez fait allusion, monsieur le président, aux deux coups de filet ayant eu lieu à Montpellier, Clapiers et Marseillan, d'une part, et à Clermont-Ferrand, Aix-en-Provence et Marseille, d'autre part : s'inscrivent-ils dans le droit commun ou bien les services de l'État ont-ils eu recours aux mesures de l'état d'urgence ? Dans ce dernier cas, il conviendrait de compléter ces données quantitatives par des données plus qualitatives.

Enfin, permettez-moi de vous dire, monsieur le président, quels furent pour moi le plaisir et l'honneur de siéger dans cette commission sous votre présidence.

**M. Sébastien Pietrasanta.** Alors que nous en sommes à la cinquième communication sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence, j'ai le sentiment que, depuis les mois de janvier et février 2016, nous redisons à peu près toujours la même chose, à savoir que l'effectivité du dispositif s'estompe avec le temps. Et pourtant, on renouvelle systématiquement cet état d'urgence alors même que nous avons créé des prérogatives supplémentaires en matière de lutte antiterroriste en juillet dernier. Comme vous le soulignez, depuis le 22 décembre dernier, l'activité est réduite et l'on voit bien que son lien avec le terrorisme est très ténu.

Dans le cadre du rapport que j'ai fait au nom de la commission d'enquête sur les moyens mis en œuvre pour lutter contre le terrorisme, j'avais souligné que l'état d'urgence avait été utile au moment de sa mise en œuvre en novembre 2015, grâce à l'effet de surprise qu'il avait provoqué. Mais en réalité, il n'a eu cette utilité que dans les quinze premiers jours, voire dans les quarante-huit à soixante-douze heures qui ont suivi le début de sa mise en œuvre. Comme on le constate à chaque perquisition, depuis décembre 2015, cet effet de

surprise a disparu. L'état d'urgence a certes permis d'accélérer certaines enquêtes des services de renseignement mais ce n'est plus le cas aujourd'hui.

J'appelle donc de mes vœux, comme je l'ai fait en décembre dernier, un consensus politique entre la gauche et la droite, après les échéances électorales de mai et juin prochains, pour sortir de cet état d'urgence. Ce consensus républicain est nécessaire si l'on veut éviter que le futur Président de la République et le futur Gouvernement soient accusés de désarmer la France en mettant un terme à ce régime. Il ne s'agit pas de désengager la France de la lutte contre le terrorisme puisque comme l'a très bien dit le président Raimbourg, plusieurs procédures judiciaires sont en cours. La direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) n'utilise guère les prérogatives de l'état d'urgence car il existe d'autres façons de lutter contre le terrorisme. Il convient de mener une réflexion sur l'opportunité de l'état d'urgence de même que sur celle de l'opération Sentinelle, qui est certes utile en période de crise mais qui ne devrait pas s'inscrire dans la durée.

Je vous renouvelle mes remerciements, monsieur le président, pour la manière dont vous avez présidé cette commission. Je remercie également l'ensemble de mes collègues, avec qui j'ai eu plaisir à travailler.

**M. Sergio Coronado.** Je vous remercie, monsieur le président, monsieur le rapporteur, de la qualité du travail qui a été effectué. Ce contrôle, qu'avait commencé M. Jean-Jacques Urvoas lorsqu'il présidait cette commission, nous a permis de mener ici un véritable débat que je n'ai pas trouvé manichéen. Celui-ci ne s'est pas toujours traduit dans les votes mais il revient à chacun d'apprécier la manière dont il se prononce dans l'hémicycle sur une situation qui reste compliquée, compte tenu de la pérennité de la menace. Si j'insiste sur la qualité de ce débat, c'est que j'ai été en permanence sur cette question en désaccord profond avec la majorité de cette commission.

Comme lors de vos précédentes évaluations, vous avez indiqué, monsieur le rapporteur, que nous assistions à une érosion des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence. Je rappelle que M. Jean-Jacques Urvoas utilisait déjà ce terme le 13 janvier 2016. Nous sommes, au fond, pris au piège qu'il nous avait annoncé, à savoir qu'il était facile d'entrer en état d'urgence, au regard de la gravité, de la violence et de la barbarie des attaques ainsi que de l'émotion qu'elles ont légitimement suscitée, mais qu'il serait très difficile d'en sortir. Je regrette donc que, malgré une évaluation de très grande qualité et votre capacité à problématiser cette question, aucun de nos collègues de la Commission n'entrevoit les conditions politiques d'une sortie de ce régime.

C'est d'autant plus inquiétant qu'un des effets de l'état d'urgence est, depuis son instauration, son imprégnation très néfaste dans notre droit. On l'a vu lors de l'adoption des lois sur la sécurité intérieure, qui permettent de contourner le juge judiciaire de façon plus accentuée qu'auparavant. Cette inquiétude confirme le risque qu'avait pointé le précédent président de notre Commission il y a plus d'un an.

Enfin, certaines questions restent en suspens, notamment la question psychiatrique – que vous aviez soulevée, monsieur le président : ne risque-t-on pas de criminaliser des pathologies qui n'ont que peu à voir avec la menace ? Une autre question se pose également quant aux conséquences qu'ont pu avoir les assignations à résidence sur la vie familiale, professionnelle et sociale de nombre de nos concitoyens.

Pour conclure, je tiens à vous remercier, monsieur le président, car j'ai eu grand plaisir à participer chaque mercredi au sein de cette commission à des débats extrêmement enrichissants.

**M. Christophe Premat.** Dans le droit fil des interventions de MM. Pietrasanta et Coronado, j'aimerais aborder la question de l'articulation entre un état dit d'exception et le retour au droit commun. Comme le disait Carl Schmitt, quand on reste dans l'exception, l'exception devient la règle. D'ailleurs, nous nous habituons à ces points d'étape que nous validons sans savoir par quels moyens juridiques revenir au droit commun. Il est donc une bonne chose que d'achever les travaux de cette commission sur cette interrogation. J'espère que nous pourrions revenir rapidement à un état normal, car tous les rapports qui ont été publiés, que ce soit sur la réorganisation des services de renseignement ou sur la formation de la police, montrent que nous assistons à un changement de culture. Appréhender ce changement tout en sortant de l'état d'urgence : tel est le défi auquel nous sommes confrontés.

**M. Pascal Popelin.** Personne ne conteste le fait que la mise en œuvre de l'état d'urgence ait été très utile. Pour ma part, je la considère toujours utile aujourd'hui, dans un contexte de forte menace, même si sa portée est plus limitée. Nous savons tous que cet état ne peut être permanent mais je tiens à rappeler qu'il n'a pas été attentatoire à l'état de droit. On pouvait légitimement en douter, mais ce ne fut pas le cas, grâce à l'attitude du Gouvernement et au contrôle parlementaire mis en place, de même qu'à l'ensemble des autres contrôles effectués.

Le problème de ce type de dispositif est connu de tous et est d'ailleurs évoqué chaque fois que le contrôle qui en est fait est présenté devant cette commission : il est toujours difficile d'en sortir. Je rappelle que nous avons créé les conditions juridiques rendant cette sortie possible sans affaiblir les moyens de lutter contre le terrorisme. Je pense en particulier au renforcement des outils de droit commun prévu par la loi du 3 juin 2016 dont j'ai eu l'honneur, avec Mme Colette Capdevielle, d'être le rapporteur. Cette loi n'est pas une transposition des dispositions d'exception de l'état d'urgence dans le droit commun mais elle donne à la sécurité intérieure et à la justice des moyens de lutter contre les nouvelles formes de menace.

Quant aux conditions politiques d'une sortie de l'état d'urgence, elles sont toujours plus difficiles à créer. On se souvient que le 14 juillet 2016 après-midi, le Président de la République annonçait son intention de ne pas prolonger l'état d'urgence. Chacun sait ce qui se passa le soir même. Je n'ai pas entendu alors beaucoup de ceux qui, avant cette date, glosaient sur l'inutilité de l'état d'urgence, dire qu'il ne fallait pas proroger cet état. Je ne les ai pas non plus entendus critiquer l'annonce faite par le Président de la République car la prorogation de l'état d'urgence est liée aux événements. Je répéterai donc les propos que j'ai tenus lors de la cinquième prorogation de l'état d'urgence au mois de décembre : il faut utiliser le rendez-vous démocratique qu'est l'élection présidentielle, et la campagne qui la précède, pour faire en sorte que les candidats s'expriment sur ce sujet dans le débat public. Le candidat élu aura ainsi sur cette question reçu un mandat du peuple qui rendra beaucoup plus aisée la décision à prendre.

Enfin, je voudrais moi aussi vous remercier, monsieur le président ainsi que votre prédécesseur et l'ensemble de mes collègues – toutes sensibilités politiques confondues. Nous avons parfois trouvé ensemble – et même souvent, sur les textes que j'ai eu l'honneur de rapporter – des compromis utiles. D'autres fois, la majorité a joué son rôle de majorité. Quoi

qu'il en soit, cette législature a été une période de travail intense, enrichissant et – je l'espère – utile à nos concitoyens.

**Mme Anne-Yvonne Le Dain.** Je voudrais tout d'abord vous remercier, monsieur le président, pour la manière dont vous menez nos débats, avec une subtilité et un art oratoire évidents.

S'agissant de l'état d'urgence, je ne partage pas le point de vue de notre collègue Pietrasanta, même si je trouve exceptionnel le travail qu'il a accompli à la tête de la commission d'enquête sur les moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015. Si l'on supprime l'état d'urgence, on court le risque de le voir retranscrit dans le droit commun sous la prochaine législature, ce qui serait profondément antidémocratique. Mieux vaut proroger ce régime régulièrement, en toute connaissance de cause et devant les caméras comme on le fait actuellement, que de prendre le risque de le considérer comme du droit normal, voire du droit banal.

**M. le président Dominique Raimbourg.** Pour répondre à M. Assaf, nous n'avons pas de confirmation officielle quant à la nature de la procédure ayant permis les arrestations de Montpellier et celles de la semaine dernière. En tout état de cause, d'après la presse, il s'agit d'une procédure judiciaire.

Par ailleurs, je partage tout à fait l'avis de M. Sébastien Pietrasanta : il serait utile d'établir un consensus politique entre la droite et la gauche pour sortir de l'état d'urgence, sans quoi il sera extrêmement difficile de le faire.

Je vous remercie tous pour vos propos aimables à mon endroit.

**M. Jean-Frédéric Poisson, rapporteur.** Je confirme à M. Pietrasanta la nécessité de trouver un consensus politique pour sortir de l'état d'urgence. Si jamais les circonstances me le permettent dans la prochaine législature, j'y travaillerai. À M. Assaf, j'indique que s'il se confirme que les opérations récentes qu'il évoquait s'inscrivent dans le cadre d'une procédure judiciaire, nous n'en sommes et n'en serons pas saisis.

\*

\* \*

*La Commission examine le bilan d'activité de la commission des Lois pour la XIV<sup>e</sup> législature.*

**M. le président Dominique Raimbourg.** Je vous propose, pour conclure cette réunion, d'examiner le bilan de nos travaux au cours de la législature qui s'achève. Ce bilan donnera lieu à un rapport d'information.

Premier point d'ordre quantitatif : nous avons beaucoup travaillé.

Nous avons examiné 171 projets ou propositions de loi, dont 101 sont devenus des lois promulguées – ce chiffre sera de 109 lorsque les dernières lois adoptées auront été publiées au *Journal officiel* –, soit 42 % des lois promulguées sous cette législature. Nous avons par ailleurs émis des avis sur 16 textes. Nous avons participé à 52 commissions mixtes paritaires. Nous avons rédigé 410 rapports, tous types confondus, qui représentent 43 488 pages – une production très importante, vous en conviendrez.

Nous avons examiné près de 17 000 amendements, dont 7 133 ont été adoptés. Nous avons consacré à nos travaux 623 heures en commission et 1 252 heures en séance publique.

Nous avons mis en place des procédures particulières pour l'examen des textes, notamment à l'initiative de mon prédécesseur, M. Jean-Jacques Urvoas, que je salue, et un contrôle de l'état d'urgence. Nous avons créé des missions d'information sur la surpopulation carcérale, la justice commerciale – je remercie Mme Cécile Untermaier et M. Marcel Bonnot –, les professions juridiques – au rapport de Mme Cécile Untermaier, de nouveau, et de M. Philippe Houillon.

Deuxième point, nous avons essayé de poursuivre la modernisation de nos méthodes de travail. Nous avons également cherché à échapper aux oppositions binaires et aux postures qui émaillent trop souvent nos travaux.

Tous nos travaux sont publics. L'opposition peut annexer des contributions aux rapports.

Nous avons conservé l'habitude prise à l'initiative de M. Jean-Luc Warsmann, sous la précédente législature, de désigner des rapporteurs d'application, choisis au sein de l'opposition.

Pour les auditions de personnalités en vue de leur nomination par le Président de la République ou celui de l'Assemblée nationale, le rapporteur appartient de droit à l'opposition, éventuellement à un groupe minoritaire. Ont notamment été sollicités à ce titre MM. Guy Geoffroy, Guillaume Larrivé, Philippe Gosselin, Patrick Devedjian, Dominique Bussereau, Philippe Houillon et Éric Ciotti.

Des binômes de rapporteurs ont marqué l'histoire de cette commission : je pense à ceux formés par Mme Elisabeth Pochon et M. Jean Luc Warsmann, ainsi que par MM. Alain Tourret et Georges Fenech.

Nous avons essayé de travailler de la façon la plus intelligente possible, sans gommer les oppositions mais sans les exagérer non plus, et en faisant en sorte de dégager sur certaines mesures des approches consensuelles.

Troisième point, nous avons participé à l'évolution législative de ce pays. J'ai là une liste impressionnante de textes adoptés – j'en cite les sujets et les rapporteurs : en 2012 le harcèlement sexuel, au rapport de Mme Pascale Crozon ; en 2013 la transparence de la vie publique avec M. Jean-Jacques Urvoas, ou le mariage pour tous avec M. Erwann Binet ; en 2014 l'égalité entre les femmes et les hommes avec M. Sébastien Denaja, le non-cumul des mandats avec M. Christophe Borgel, la lutte contre le terrorisme avec M. Sébastien Pietrasanta, ou encore l'efficacité des sanctions pénales dont j'ai été le rapporteur ; en 2015 l'actualisation du droit outre-mer avec Mme Paola Zanetti ou le droit d'asile avec Mme Sandrine Mazetier ; en 2016 la déontologie des fonctionnaires au rapport de Mme Françoise Descamps-Crosnier, la justice du XXI<sup>e</sup> siècle avec MM. Jean-Yves Le Bouillonnet et Jean-Michel Clément, la réforme du droit des étrangers avec M. Erwann Binet, la République numérique avec M. Luc Belot, la lutte contre la criminalité organisée avec M. Pascal Popelin et Mme Colette Capdevielle, la transmission d'informations en matière d'atteintes pédophiles avec M. Erwann Binet, le devoir de vigilance des sociétés mères avec M. Dominique Potier. À cette liste, qui n'est pas exhaustive, j'ajoute les prolongations de l'état d'urgence, au rapport de M. Pascal Popelin, ainsi que le travail très

important qui a été conduit sur la décentralisation : la création des nouvelles régions, avec M. Carlos Da Silva, les métropoles et la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), avec M. Olivier Dussopt, et, plus récemment, le statut de Paris, avec MM. Jean-Yves Le Bouillonnet et Patrick Mennucci.

Qu'on en partage ou non l'orientation, ces textes contribuent, de manière très importante, à l'évolution de notre pays.

Enfin, je voudrais vous livrer quelques réflexions plus personnelles, pour l'avenir.

Nous avons commencé à approfondir la question de l'application des lois. Nous avons contrôlé la parution des décrets. Il s'avère qu'à quelques exceptions près, le niveau de parution est satisfaisant ; il s'établit en moyenne à 92 % pour les lois relevant de notre Commission et promulguées il y a plus de six mois – ce n'est évidemment qu'une moyenne, certains ministères étant un peu à la traîne.

Nous avons essayé de faire quelque chose de novateur : le suivi qualitatif des lois. La loi du 6 août 2012 sur le harcèlement sexuel a fait l'objet d'une évaluation, de même que la loi du 20 juin 2014 relative à la réforme des procédures de révision et de réexamen d'une condamnation pénale, la loi du 10 mai 2016 renforçant le dialogue avec les supporteurs et la lutte contre le hooliganisme – par MM. Guillaume Larrivé et Patrick Mennucci –, ou encore la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière – par Mme Sandrine Mazetier et M. Jean-Luc Warsmann. L'évaluation de la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, conduite dans le cadre du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), a donné lieu à une consultation citoyenne et à la participation de personnalités extérieures, notamment la sociologue Dominique Méda, afin d'examiner ce que, dans les faits, cette loi avait changé.

Nous avons essayé de nous ouvrir à l'Europe en travaillant sur l'articulation entre la législation européenne et sa transposition. Je me suis rendu à deux reprises à Bruxelles, notamment pour participer à la création d'un groupe de suivi d'Europol. Nous avons entendu le commissaire européen chargé de l'Union de la sécurité, le Britannique Julian King. Nous avons commencé à essayer de prendre l'habitude d'auditionner les ministres dans les matières qui concernent la commission, sur les positions qu'ils vont défendre lors des conseils européens ; nous avons ainsi interrogé le ministre de l'intérieur, M. Bruno Le Roux, sur le Conseil « Justice et Affaires intérieures » (JAI) qui s'est tenu en décembre 2016. Nous avons étudié un certain nombre de questions européennes, je pense en particulier au rapport de MM. Christian Assaf et Guy Geoffroy sur les flux migratoires. Nous avons également adopté des résolutions sur un « pacte de sécurité européen » et sur le nécessaire respect du principe de subsidiarité par la « directive services », ainsi que sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'Union européenne, les deux premiers sur le rapport de Mme Marietta Karamanli, le dernier sur celui de Mme Danielle Auroi.

La veille européenne que nous avons mise en place, grâce aux députés qui participent à la commission des Affaires européennes, est de qualité. Une suggestion néanmoins pour la future législature : il conviendrait d'améliorer la représentation de la commission des Lois au sein de la commission des Affaires européennes – elle ne compte que deux membres issus de notre commission, ce qui me paraît largement insuffisant. Nous avons besoin d'un lien plus étroit avec les travaux de la commission des Affaires européennes.

Je remercie tous ceux qui ont participé aux travaux de la commission. Notre travail a été possible parce que, dans la salle de réunion, nous trouvions de la lumière, des chaises installées et des rapports sur les tables... C'est le travail des agents que je veux spécialement saluer. (*Applaudissements.*) S'il y a des rapports, c'est parce que des administrateurs y ont activement participé, je veux également les remercier. (*Applaudissements.*)

Nous avons réussi à débattre dans ce qui m'a paru être un assez bon climat. Je m'en félicite mais nous le devons aussi à nos prédécesseurs. J'ai travaillé avec M. Jean-Luc Warsmann et avec M. Jean-Jacques Urvoas. À chaque fois, l'ambiance était de qualité. J'ai essayé de la perpétuer. Rien de ce que nous avons fait n'est parfait mais je pense que nous avons essayé de faire au mieux. Je vous en remercie. (*Applaudissements.*)

**Mme Cécile Untermaier.** Je tiens à vous remercier, monsieur le président, ainsi que votre prédécesseur, M. Jean-Jacques Urvoas, et M. Jean-Yves Le Bouillonnet qui a joué un rôle important auprès des nouveaux députés. Je veux aussi remercier les administrateurs.

Notre réflexion a, chemin faisant, porté également sur la « fabrique de la loi » et sur la réforme des institutions, au sein de la commission mais aussi dans des missions d'information, avec le souci constant de renforcer le Parlement.

Nous avons beaucoup légiféré. J'ai le sentiment que nous aurions pu mieux légiférer avec une meilleure co-construction, entre nous, et avec le gouvernement.

Il faut, me semble-t-il, réfléchir à une limitation de la navette. Dès lors que le Sénat n'est appelé qu'à donner un avis, il n'est pas utile de le consulter à plusieurs reprises.

En matière de contrôle, je plaide, s'agissant de la séance publique, pour l'abandon de la « semaine de contrôle », que nous n'avons jamais réussi à identifier comme telle. Je suggère plutôt la mise en place de missions de suivi des lois votées en amont de leur évaluation. Le Parlement n'est pas toujours reconnu dans son rôle de suivi. Or, celui-ci est très important car, bien souvent, le peuple ne se retrouve pas dans le dispositif issu de l'application des textes.

Je souscris à vos propos sur l'Europe. Vous avez raison, monsieur le président, de souligner que nous devons davantage nous emparer de ce sujet.

Je conclus en insistant sur la nécessité d'une mission de suivi de chaque loi et, sans parler de révolution, d'une réforme des institutions. Nous pouvons sans doute mieux adapter nos procédures au XXI<sup>e</sup> siècle et à l'attente des citoyens.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Au moment où le pouvoir législatif est fragilisé par les attaques portées contre l'indépendance et les méthodes de travail des parlementaires que nous sommes – je ne dirai pas ici si c'est sans motif ou non, ce n'est pas mon sujet ; toujours est-il que l'une des victimes du trouble que nous connaissons, c'est l'indépendance du Parlement, sa liberté d'action, sa liberté de manœuvre –, il est opportun de présenter le détail du travail que nous avons fourni. Celles et ceux qui le consulteront y verront la profusion et la diversité des sujets que nous avons abordés, le nombre de textes adoptés – qu'on soit d'accord ou non avec eux –, la qualité du travail effectué ainsi que l'énergie et la mobilisation d'un grand nombre de personnes nécessaires pour faire aboutir un texte de loi, qu'il s'agisse des parlementaires eux-mêmes, des services ou de ceux qui assurent la logistique – je vous remercie de les avoir cités.

Le Parlement français travaille. Les Français peuvent et doivent en être fiers. Vous pouvez vous-même être fier de la commission que vous avez présidée. La présentation que vous venez de faire en atteste.

Je suis triste car le Parlement ne mérite pas les attaques qu'il subit. Les textes qui sont adoptés ne sont pas parfaits – ils ont les limites de ceux qui les portent et qui les votent ; beaucoup d'améliorations sont sans doute possibles. Mais le contraste entre l'appréciation portée sur notre travail et ce que nous vivons ici demeure pour moi une forme de mystère. Je regrette l'absence de consensus sur la défense et la pédagogie du travail parlementaire.

Je déplore aussi que de nombreux troubles viennent affecter notre réputation et notre manière d'écrire la loi. La présentation de ce bilan est un excellent moyen de rappeler que, pour une démocratie, il n'y a sans doute rien de plus précieux qu'un Parlement libre.

Je souscris aux propos de Mme Cécile Untermaier. Elle faisait référence avec pudeur à un épisode que nous avons vécu la semaine dernière au sein de la mission de suivi de l'application de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », qui est une formule inédite instituée sous cette législature.

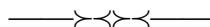
La semaine d'ordre du jour consacrée au contrôle est nécessaire. Il est positif, normal, et intéressant d'avoir renforcé les pouvoirs de contrôle du Parlement sur les décisions de l'exécutif. Mais il est tout à fait exact que nous n'avons pas réussi à appréhender cette semaine de contrôle, si j'en juge notamment par la présence dans l'hémicycle, qui est un baromètre fiable de l'intérêt que portent les députés aux sujets abordés. Je ne sais pas s'il faut pour autant l'abandonner. Mais, fort de l'exemple de la réforme des professions juridiques issue de la loi Macron, il me semblerait utile – et cohérent avec la Constitution et le Règlement – que les décrets d'application soient présentés en séance afin que le Parlement puisse s'assurer qu'ils correspondent à l'intention du législateur. Ce serait là un moyen de dissiper un certain nombre d'incompréhensions, de maladroites, et parfois de mauvaises intentions – il peut y en avoir.

Je défends le rétablissement du lien de confiance entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Son absence pollue beaucoup notre travail et nos institutions.

J'ai eu l'honneur d'être le vice-président de cette commission pendant ces quelques années. Je salue, monsieur le président, votre prédécesseur et vous-même pour la qualité, l'humanité et l'attention aux parlementaires de l'opposition que vous avez manifestée pendant le déroulement de nos travaux. Je me réjouis de retrouver peut-être certains de nos collègues lors de la prochaine législature. Je souhaite bonne chance à ceux qui tenteront de revenir et j'adresse un salut très amical, avec mon estime, à celles et ceux qui ont décidé de nous quitter.

**M. le président Dominique Raimbourg.** J'adresse également mes vœux de succès à ceux qui sont candidats, mais aussi de bonheur et de vie agréable à ceux qui ne se représentent pas.

*La réunion s'achève à 12 heures 20.*



## **Information relative à la Commission**

La Commission a désigné :

— *Mme Marietta Karamanli*, rapporteure sur les propositions de résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité des propositions de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'application de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur, établissant une procédure de notification des régimes d'autorisation et des exigences en matière de services (COM [2016] 821 final) (n° 4531) et relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions (COM [2016] 822 final) (n° 4529).

## **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - M. Ibrahim Aboubacar, M. Christian Assaf, M. Gilles Bourdouleix, M. Dominique Bussereau, Mme Colette Capdevielle, Mme Marie-Anne Chapdelaine, M. Éric Ciotti, M. Jean-Michel Clément, M. Sergio Coronado, Mme Pascale Crozon, M. Frédéric Cuvillier, M. Marc-Philippe Daubresse, Mme Françoise Descamps-Crosnier, M. Patrick Devedjian, Mme Sophie Dion, M. Philippe Doucet, M. Olivier Dussopt, M. Georges Fenech, M. Hugues Fourage, M. Guillaume Garot, M. Guy Geoffroy, M. Bernard Gérard, M. Yves Goasdoué, M. Philippe Gosselin, Mme Françoise Guégot, M. Philippe Houillon, Mme Marietta Karamanli, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, M. Jean-Yves Le Bouillonnet, Mme Anne-Yvonne Le Dain, M. Patrick Mennucci, M. Paul Molac, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, M. Sébastien Pietrasanta, Mme Elisabeth Pochon, M. Jean-Frédéric Poisson, M. Pascal Popelin, M. Dominique Raimbourg, M. Alain Tourret, Mme Cécile Untermaier, M. Daniel Vaillant, M. François Vannson, M. Jean-Luc Warsmann, Mme Paola Zanetti, Mme Marie-Jo Zimmermann

*Excusés.* - Mme Huguette Bello, M. Marc Dolez, Mme Laurence Dumont, M. Olivier Marleix, Mme Sandrine Mazetier, M. Joaquim Pueyo, Mme Maina Sage, M. Roger-Gérard Schwartzberg, M. Michel Zumkeller

*Assistaient également à la réunion.* - M. Christophe Premat, M. Lionel Tardy