

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

XIV^e Législature

2^e SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2015-2016

Séances du jeudi 29 septembre 2016

Compte rendu intégral



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



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

SOMMAIRE GÉNÉRAL

1^{re} séance 5739

2^e séance 5769

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

2^e SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2015-2016

5^e séance

Compte rendu intégral

1^{re} séance du jeudi 29 septembre 2016

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



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

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. FRANÇOIS DE RUGY

1. Approbation d'accords internationaux

ACCORD-CADRE DE COOPÉRATION ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA MONGOLIE (p. 5741)

ACCORD ENTRE LA FRANCE ET L'AUTRICHE SUR LE STATUT JURIDIQUE DES PERSONNELS DE L'ARMÉE AUTRICHIENNE EN GUYANE (p. 5741)

2. Agence nationale de santé publique (p. 5741)

PRÉSENTATION (p. 5741)

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement

M. Alain Ballay, rapporteur de la commission des affaires sociales

Mme Catherine Lemorton, présidente de la commission des affaires sociales

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 5744)

M. Stéphane Claireaux

Mme Jacqueline Fraysse

M. Renaud Gauquelin

M. Gilles Lurton

Mme Sonia Lagarde

M. Gérard Sebaoun

Mme Catherine Lemorton, présidente de la commission des affaires sociales

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 5751)

Article 1^{er} (p. 5751)

Après l'article 1^{er} (p. 5751)

Amendement n° 3

Article 2 (p. 5751)

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 5751)

Suspension et reprise de la séance (p. 5751)

3. Transparence, lutte contre la corruption et modernisation de la vie économique (p. 5751)

DISCUSSION DES ARTICLES (*suite*) (p. 5751)

Article 12 *bis* (p. 5751)

Article 12 *ter* (p. 5751)

Article 12 *quater* A (p. 5751)

Amendement n° 162

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

M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances

Article 12 *quater* (p. 5752)

Article 13 (p. 5752)

M. Olivier Marleix

Amendements n°s 18, 63, 186, 329, 226

Amendements n°s 67, 187

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

Amendements n°s 93, 189, 188, 66, 190

Amendements n°s 71, 119, 65, 191, 64, 192, 228, 305

Amendements n°s 94, 331, 340

Amendement n° 100 et 95

Amendements n°s 330, 339, 96, 194, 229, 221, 97

Articles 13 *bis* et 13 *ter* (p. 5766)

Suspension et reprise de la séance (p. 5767)

Article 13 *quater* (p. 5767)

Amendements n°s 324, 292

Articles 14 et 14 *bis* A (p. 5767)

Article 14 *bis* B (p. 5767)

Article 14 *bis* C (p. 5767)

Amendement n° 98

4. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 5768)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. FRANÇOIS DE RUGY

vice-président

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à neuf heures trente.)

1

APPROBATION D'ACCORDS INTERNATIONAUX

Procédure d'examen simplifiée

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, selon la procédure d'examen simplifiée, en application de l'article 103 du règlement, de deux projets de loi autorisant l'approbation d'accords internationaux (n^{os} 3850, 4058 ; 3722, 3923).

Ces textes n'ayant fait l'objet d'aucun amendement, je vais mettre aux voix l'article unique de chacun d'entre eux, en application de l'article 106 du règlement.

ACCORD-CADRE DE COOPÉRATION ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA MONGOLIE

(L'article unique est adopté, ainsi que l'ensemble du projet de loi.)

ACCORD ENTRE LA FRANCE ET L'AUTRICHE SUR LE STATUT JURIDIQUE DES PERSONNELS DE L'ARMÉE AUTRICHIENNE EN GUYANE

(L'article unique est adopté, ainsi que l'ensemble du projet de loi.)

2

AGENCE NATIONALE DE SANTÉ PUBLIQUE

Discussion, après engagement de la procédure accélérée, d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après engagement de la procédure accélérée, du projet de loi ratifiant l'ordonnance n^o 2016-462 du 14 avril 2016 portant création de l'Agence nationale de santé publique et modifiant l'article 166 de la loi n^o 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé (n^{os} 3927 rectifié, 4048).

PRÉSENTATION

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement.

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement. L'ordonnance que le Gouvernement propose de ratifier dans ce projet de loi vise à accompagner la création de l'Agence nationale de santé publique. Cette ordonnance est prise sur le fondement de l'article 166 de la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

L'Agence nationale de santé publique, c'est l'union de trois agences d'excellence : l'Institut de veille sanitaire, l'InVS, l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé, l'INPES, et l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires, l'EPRUS. Depuis le 1^{er} mai 2016, l'Agence nationale de santé publique est un centre d'excellence à la française, à l'image de *Public Health England*, des centres de contrôle pour la prévention et le

contrôle des maladies aux États-Unis, les fameux CDC – *Centers for Disease Control and Prevention* –, et de l'Institut national de santé publique du Québec.

Avec l'Agence nationale de santé publique, non seulement nous simplifions le paysage des opérateurs, mais nous le rendons aussi plus performant. Nous rassemblons dans une seule et même maison de référence les meilleurs experts et scientifiques pour protéger l'état de santé des Français et l'améliorer.

L'ambition de l'ANSP est grande : il s'agit d'intervenir sur l'ensemble du champ de la santé publique, de la production de connaissances à la gestion des crises sanitaires. Concrètement, son objectif est de mieux connaître l'état de santé des populations et de comprendre ses déterminants, d'observer les signaux épidémiologiques les plus faibles, d'assurer une veille sur les risques sanitaires qui peuvent nous menacer. Elle doit aussi élaborer des réponses efficaces dans le vaste champ de la promotion de la santé et de la prévention, et organiser concrètement la préparation face aux menaces et aux crises sanitaires.

Ses missions sont nombreuses, tout comme les sujets dont elle doit s'emparer. Je pense non seulement à la lutte contre le tabac, aux questions relatives à la nutrition, aux inégalités de santé, mais aussi plus généralement à la santé des femmes et des jeunes.

À terme, l'enjeu est d'inscrire l'ANSP dans une dimension régionale. Pour cela, elle dispose en particulier de cellules d'intervention en région, placées auprès des directeurs généraux des ARS, les agences régionales de santé. L'objectif est de construire un partenariat constructif entre l'ANSP et les ARS pour coopérer de manière dynamique dans les domaines de la veille épidémiologique et de l'intervention. L'ANSP sera un élément clé pour favoriser le transfert de connaissances entre les ARS, notamment concernant les pratiques les plus efficaces en matière de prévention. Elle sera un appui de taille pour appliquer, dans les territoires et au plus près des populations, les mesures de prévention de la loi de modernisation de notre système de santé.

L'ordonnance qu'il vous est proposé de ratifier, mesdames, messieurs les députés, organise la création de l'ANSP en tant qu'établissement public administratif. Elle définit précisément les missions, les compétences, les moyens d'interventions et le champ d'action de l'agence. L'ordonnance fixe également ses modalités de fonctionnement, notamment celles relatives à son administration, à son personnel et à ses ressources, ainsi que les dispositions transitoires ayant accompagné sa mise en place.

L'article 2 permet simplement de rétablir la référence à l'ANSP dans deux habilitations prévues par l'article 166 de la loi du 26 janvier 2016, référence supprimée involontairement lors de la discussion parlementaire.

Ce texte important permettra d'accompagner la politique de santé publique voulue par le Gouvernement.

Pour mener à bien ces objectifs ambitieux, je souhaite rappeler que le budget de l'ANSP a été fixé en cumulant les moyens des agences appelées à fusionner. Ainsi, dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques, ses moyens ont été sanctuarisés et le plafond d'emplois pour 2016 est resté inchangé. Si des économies de personnels peuvent légitimement être attendues du fait de ce regroupement, elles se produiront progressivement à compter de l'exercice 2017, notamment par la mutualisation des fonctions support, laquelle fera l'objet d'une attention particulière afin de ne pas porter atteinte aux capacités opérationnelles de l'agence.

Enfin, madame la présidente Catherine Lemorton, je sais que la commission des affaires sociales a suivi avec une particulière attention la mise en place de cette agence depuis le début du mois de mai dernier. Les auditions précédant la nomination du directeur général, puis du président du conseil d'administration, M. Lionel Collet, ont été de très grande qualité. Une partie des membres de votre commission sont récemment allés visiter les locaux de l'agence, preuve de l'intérêt partagé sur tous les bancs pour la définition d'une nouvelle politique de santé publique.

Au nom du Gouvernement, je donnerai tout à l'heure un avis favorable aux amendements de votre rapporteur et de M. Gérard Bapt proposant que des représentants du Parlement puissent siéger au conseil d'administration de l'agence, au côté des représentants de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité et de l'Assemblée des départements de France.

Mesdames et messieurs les députés, cette nouvelle agence constitue un formidable outil pour notre pays, désormais doté d'une maison de référence et d'excellence pour la veille et la sécurité sanitaires, et pour la protection de nos populations. Sa création prouve que le dialogue et la concertation conduits avec une conception solidaire de la santé publique nous permettent d'avancer et de faire progresser notre système sanitaire.

M. le président. La parole est à M. Alain Ballay, rapporteur de la commission des affaires sociales.

M. Alain Ballay, rapporteur de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le projet de loi que nous examinons vise à ratifier l'ordonnance n° 2016-462 du 14 avril 2016 portant création de l'Agence nationale de santé publique.

Cette agence, mieux connue sous le nom de Santé publique France, notre Assemblée l'avait appelée de ses vœux en habilitant le Gouvernement, à l'article 166 de la loi de modernisation de notre système de santé, à fusionner trois agences compétentes en matière de prévention, de veille et d'intervention sanitaire : l'Institut de veille sanitaire, l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé, et l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires.

La nécessité d'une telle réforme était en effet reconnue par tous. L'existence d'un trop grand nombre d'acteurs en matière de prévention et de veille sanitaire en France était incontestablement responsable d'un manque de cohérence et de lisibilité. De plus, contrairement aux pays anglo-saxons, la France ne disposait pas d'une agence à forte visibilité internationale en matière de santé publique.

Avant de vous présenter le contenu de l'ordonnance du 14 avril 2016, il me semble important de rappeler en quelques mots l'historique de la création de Santé publique France, dont l'existence est effective depuis le mois de mai dernier.

Comme je l'ai indiqué, la création de l'agence fait suite au constat, partagé par tous, du manque de lisibilité du système d'agences sanitaires français, qui s'explique par le fait que ces établissements ont été créés, pour la plupart, en réaction à des crises, donc sans cohérence d'ensemble.

Compte tenu des enjeux, notamment humains, de la fusion de l'InVS, de l'INPES et de l'EPRUS, la création de l'Agence nationale de santé publique a été préparée très en amont. Le Gouvernement a en effet confié à M. François Bourdillon, actuel directeur général de l'agence, alors direc-

teur général de l'InVS, un vaste travail de concertation visant à définir les modalités d'organisation de l'agence et à identifier ses principales missions ainsi que ses premiers axes de travail.

Ce travail s'est traduit par la remise, en juin 2015, d'un rapport de préfiguration, qui fixait les grandes orientations de l'agence et proposait un ensemble de recommandations, relatives notamment à sa gouvernance et à ses modalités de fonctionnement.

En toute logique, l'ordonnance du 14 avril 2016 est fidèle aux préconisations de ce rapport et surtout conforme à l'habilitation contenue à l'article 166 de la loi de modernisation de notre système de santé. Je vais vous en donner quelques illustrations.

En premier lieu, l'ordonnance respecte le souhait d'une création à droit constant. L'agence reprend ainsi l'ensemble des missions anciennement dévolues à l'InVS, à l'INPES et à l'EPRUS, c'est-à-dire la prévention, la mise en œuvre des politiques de prévention et d'éducation pour la santé dans le cadre des orientations de la politique de santé fixées par le Gouvernement, la surveillance et l'observation permanentes de l'état de santé de la population, la veille, la vigilance et la gestion des crises sanitaires, ainsi que l'administration de la réserve sanitaire et des stocks stratégiques. Cette agence sera ainsi un centre de référence et d'excellence scientifique, garant de l'intérêt général et de l'équité envers les populations.

La prévention est l'une des compétences les plus visibles de l'action de l'agence, puisque des campagnes de prévention sont régulièrement organisées, comme la campagne « moi(s) sans tabac », qui se déroulera en novembre prochain.

Certaines missions de l'agence, moins connues, sont tout aussi indispensables. C'est le cas par exemple de la réserve sanitaire, mobilisée sur des terrains très variés : au cours des six derniers mois, des réservistes ont notamment été envoyés dans les maternités de Guyane et de Martinique pour prévenir les risques liés au virus Zika ; d'autres ont été envoyés en urgence à Nice pour apporter une assistance psychologique aux victimes de l'attentat du 14 juillet et à leurs proches.

Que le regroupement des missions au sein d'une agence unique se soit fait à droit constant ne signifie pas que les compétences respectives des trois anciennes agences aient été simplement juxtaposées. Au contraire, la création de l'agence s'inscrit véritablement dans la continuité des missions des trois établissements fusionnés. Surtout, elle aura la capacité de développer des axes de travail plus transversaux et de développer des synergies pour améliorer la cohérence et l'efficacité des actions en matière sanitaire, donc, *in fine*, optimiser le service offert aux populations.

En second lieu, le rapport de préfiguration de M. Bourdillon avait particulièrement insisté sur la nécessité d'ancrer l'action de l'agence au niveau régional, ainsi qu'en outre-mer. Le message est passé puisque l'ordonnance précise que l'agence peut s'appuyer sur un réseau national de santé publique, qu'elle organise et anime, et, surtout, qu'elle dispose de seize cellules d'intervention en région. Ces cellules, déjà opérationnelles, permettront véritablement de décliner à l'échelle régionale les actions de prévention et de veille sanitaire de l'agence.

En ce qui concerne les ressources et les effectifs de l'agence, l'ordonnance a repris les dispositions anciennement applicables aux trois établissements fusionnés. Les ressources de l'agence sont ainsi essentiellement composées de subventions

de l'État et, pour les activités de prévention, d'une dotation des régimes obligatoires d'assurance maladie. Par ailleurs, 625 agents, provenant des différents établissements fusionnés, travaillent au sein de l'agence en 2016.

S'agissant des modalités de gouvernance de l'agence, l'ordonnance a également suivi les préconisations du rapport Bourdillon. La gouvernance de l'agence s'articule ainsi autour de quatre instances, sur le point d'être constituées : le conseil d'administration, le conseil scientifique, qui aura notamment pour mission de développer les activités de recherche de l'agence, le comité d'éthique et de déontologie, garant de l'indépendance de l'agence et de ses recommandations, et le comité d'orientation et de dialogue, qui a vocation à marquer l'ouverture de l'agence sur la société civile.

Certains d'entre nous ont pu regretter qu'aucun parlementaire ne soit représenté au sein du conseil d'administration, alors que des élus locaux l'étaient. Compte tenu de l'importance des missions de l'Agence nationale de santé publique, du fait du regroupement en son sein de l'ensemble des compétences en matière de prévention, de veille et d'intervention sanitaire, il nous a semblé utile de modifier la composition du conseil d'administration ; j'ai déposé, à l'instar de mon collègue Gérard Bapt, un amendement en ce sens.

À l'exception de cette proposition d'amendement, que nous examinerons tout à l'heure, l'ordonnance n'appelle pas de modification majeure ; le projet de loi a d'ailleurs été adopté sans modification, la semaine dernière, par notre commission des affaires sociales.

Avant de conclure, il me tenait à cœur de vous faire part des priorités de l'agence pour les prochains mois, telles qu'elles m'ont été présentées par son directeur général.

Il s'agit d'abord de la prévention, qui se focalise à la fois sur les déterminants, comme le tabac, l'alcool ou le suicide, et la population, en ciblant particulièrement la petite enfance et la jeunesse, mais aussi les personnes âgées, pour accompagner la perte d'autonomie, lutter contre l'isolement et prévenir les chutes.

Il s'agit ensuite de la mobilisation de la réserve sanitaire, que j'ai évoquée tout à l'heure et sur laquelle je ne reviendrai pas.

Il s'agit enfin de la surveillance, notamment pour tout ce qui concerne les maladies transmissibles ou d'autres pathologies comme le diabète, les maladies pulmonaires ou la maladie d'Alzheimer.

L'agence s'intéresse aussi à l'articulation entre la santé et le travail ainsi qu'entre la santé et l'environnement. Elle compte se pencher sur les questions de la pollution des sols, de la pollution atmosphérique ou encore de l'émergence des troubles musculo-squelettiques, les TMS, et du burn-out, sujet également étudié par la commission des affaires sociales.

En conclusion, je veux souligner à quel point la création de Santé publique France est bienvenue : que ce soit en matière de prévention, de veille sanitaire ou encore d'intervention sanitaire d'urgence, la France est désormais dotée, comme la plupart des pays industrialisés, d'une structure solide de santé publique, ayant vocation à connaître, expliquer, préserver, protéger et promouvoir l'état de santé des populations, et capable d'intervenir rapidement en cas de crise sanitaire.

Pour préserver cet outil, notamment ses ressources, il nous reviendra de veiller à ce que l'agence dispose, pour les années à venir, de moyens suffisants pour accomplir au mieux ses missions.

Mes chers collègues, je vous invite, à la suite de la commission des affaires sociales, à adopter ce projet de loi de ratification. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, écologiste et républicain.*)

M. le président. La parole est à Mme Catherine Lemorton, présidente de la commission des affaires sociales.

Mme Catherine Lemorton, présidente de la commission des affaires sociales. Monsieur le secrétaire d'État, je suis ravie de vous voir représenter le Gouvernement, ce matin, pour débattre de santé publique, car nous avons mené ensemble, lors des mandats précédents, notamment le dernier, de grands combats, parfois même homériques. Je pense en particulier à la lutte contre la prévention de l'addiction à l'alcool, sujet sur lequel nous avons vécu des moments inoubliables, dans l'hémicycle comme en commission.

Monsieur le président, monsieur le rapporteur, chers collègues, l'agence Santé publique France était ardemment attendue car notre pays a souffert du manque de prévention. Beaucoup l'ont dit et répété mais, au-delà des discours, il y a ceux qui passent aux actes : ce gouvernement, dans la loi de modernisation de notre système de santé, a été au rendez-vous.

En matière de de santé publique, le retour sur investissement est toujours tardif. Je salue par conséquent le courage de Mme la ministre des affaires sociales et de la santé pour la bataille qu'elle a menée contre le tabac : avoir gagné cette bataille est assez unique, y compris en Europe. Par la suite, nous avons malheureusement été un tout petit plus faibles dans la lutte contre l'alcool, mais, dans quelques années, je pense, il apparaîtra que nous avons eu raison de nous battre.

Je ne reviendrai pas sur tout ce qui a été dit de la fusion de ces trois agences, l'EPRUS, l'InVS et l'INPES.

Je salue la délégation de députés qui a rendu visite à l'agence, pour l'inaugurer, en quelque sorte – c'était le 15 juin, si je me souviens bien. MM. Gilles Lurton, Jean Leonetti et Jean-Louis Touraine étaient présents.

Bien évidemment, des questions demeurent. Rappelons d'abord toutes les missions de ces agences.

L'InVS assure le suivi de la couverture de la politique vaccinale, l'étude sur le dépistage du cancer colorectal. Il publie aussi un bulletin épidémiologique hebdomadaire – il est intéressant d'en prendre connaissance car il témoigne de l'articulation entre une politique nationale et les effets au niveau local, sur les territoires.

L'INPES a pour missions – mais je ne serai pas exhaustive, j'en oublierai forcément – de prévenir les consommations à risques de tabac et d'alcool, de lutter contre les comportements addictifs, qualifiés de « toxicomanie », de promouvoir des modes de vie favorables à la santé. Il s'intéresse aussi à ce que j'appellerai les « niches de prévention », concernant par exemple les accidents de la vie courante, vis-à-vis desquels il convient toujours d'être vigilant : je rappelle ainsi qu'une campagne a été menée à propos de la défenestration des enfants, notamment l'été, lorsque les fenêtres sont ouvertes ; quand cela arrive, c'est toujours un drame. L'INPES est aussi chargé, évidemment, de lutter contre le VIH et les infections sexuellement transmissibles, de favoriser la qualité de la vie pour un vieillissement en bonne santé, de réduire les inégalités face à la santé – inégalités sociales mais également terri-

toriales, les deux pouvant se cumuler –, d'assurer des missions de sécurité sanitaire, de diffuser des messages de prévention lors des crises sanitaires, ou encore d'organiser des campagnes comme celle destinée à faire connaître les consultations jeunes consommateurs, s'adressant en particulier aux fumeurs de cannabis.

L'EPRUS, au-delà des grands principes, est intervenu en renfort, je le rappelle, aux Antilles, pour lutter contre l'épidémie de chikungunya, dans le Finistère, lors de l'épidémie de méningite en 2012. Grâce à ses réservistes sanitaires, elle a aussi pu mener des missions en Libye et au Congo, à Brazzaville.

Je vous rappelle tous ces éléments parce que nous nous interrogeons quant au financement de cette agence, vous vous en doutez, monsieur le secrétaire d'État. Bien sûr, vous avez évoqué la mutualisation des fonctions support. C'est vrai, en général, les fusions de ce genre sont effectuées dans un souci de rationalisation. Néanmoins, le prétexte de la simplification comptable ne saurait impliquer une remise en cause majeure de la place de l'assurance maladie dans le financement de la prévention et de la promotion de la santé. Des amendements, déposés en ce sens, ont été jugés irrecevables. C'est logique, car ils induisaient des coûts, mais nous y reviendrons au cours de la discussion du projet de loi de financement de la Sécurité sociale ou des missions budgétaires concernant la santé, car tous les crédits de la Sécurité sociale sont, en quelque sorte, sanctuarisés en faveur des actions menées.

Toutefois, on le sait, quand l'État intervient dans un financement, des variables d'ajustement budgétaire sont toujours possibles et certaines agences peuvent voir leurs crédits diminuer. Par conséquent, si nous saluons la création de cette agence, monsieur le secrétaire d'État, nous craignons – vous avez d'ailleurs déjà un peu évoqué le sujet – une diminution des moyens qui lui seront alloués, ce qui l'empêcherait de relever les immenses défis de santé publique et de prévention restant devant nous, faute d'avoir été pris en charge ces dix ou quinze dernières années. Il serait dommage qu'à peine née, cette agence soit déjà un enfant dépouillé.

La prévention ne peut être la variable d'ajustement d'une politique budgétaire, je vous le dis avec gravité. Je ne vous cache pas, d'ailleurs, que les responsables de l'agence, M. Bourdillon notamment, ainsi que l'ensemble de ses salariés, nous ont alertés à ce propos. Depuis cinq ans, le budget a déjà été réduit : avant même d'être réunies, les trois agences avaient fait des efforts sur les équivalents temps plein de salariés. Je ne voudrais pas que l'on défasse l'agence procédant de cette fusion, alors qu'elle est appelée à jouer un rôle extrêmement important dans les années et les décennies à venir. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, écologiste et républicain.*)

DISCUSSION GÉNÉRALE

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Stéphane Claireaux.

M. Stéphane Claireaux. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur, chers collègues, les discussions en commission des affaires sociales ont été constructives mais, surtout, toutes allaient dans le même sens : tous les orateurs ont soutenu le projet de loi ratifiant cette ordonnance, qui semble donc faire consensus.

Cette ordonnance fait donc suite, comme j'ai pu déjà le dire en commission, aux travaux que nous avons menés lors de l'examen du projet de loi de modernisation de notre système de santé, en proposant de réunir, dans la nouvelle Agence nationale de santé publique, qui a pris le nom de Santé publique France, l'ensemble des missions, compétences, personnels et pouvoirs exercés par trois établissements publics sous tutelle du ministre chargé de la santé : l'Institut de veille sanitaire, l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé, et l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires. Santé publique France a dès lors pour mission de protéger efficacement la santé des populations.

La nouvelle entité existant depuis le 1^{er} mai 2016, il revient au législateur de ratifier l'ordonnance que nous examinons aujourd'hui. Le Gouvernement est habilité à regrouper et harmoniser les dispositions législatives relatives aux missions, à l'organisation, au fonctionnement et aux ressources de certaines agences nationales. Le projet de loi rétablit en outre l'ANSP dans le champ d'habilitation, involontairement limité par le législateur dans l'article 166 de la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

Si notre groupe, à l'époque, a été satisfait de ce regroupement au sein d'une seule institution, nous émettons le vœu que le champ d'activité de Santé publique France recouvre également le domaine de la collaboration avec d'autres organismes à vocation identique, agissant chez nos partenaires européens, intra ou extra-communautaires.

Le groupe radical, républicain, démocrate et progressiste espère également que le nouveau budget global de Santé publique France cumule les trois anciens budgets des trois instituts désormais fusionnés, afin que leurs travaux puissent être poursuivis en toute quiétude.

S'agissant des outre-mer, je l'ai aussi dit en commission, je suis satisfait que le Gouvernement ait permis, par l'alinéa 4 de l'article 2, que ces dispositions, qui s'appliquent déjà pour Saint-Pierre-et-Miquelon, la Guyane, la Guadeloupe ou encore la Réunion et la Martinique, concernent dorénavant aussi Wallis-et-Futuna, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises.

Dès lors, vous l'aurez compris, le groupe radical, républicain, démocrate et progressiste soutient et votera ce projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-462 du 14 avril 2016 portant création de l'Agence nationale de santé publique et modifiant l'article 166 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, écologiste et républicain.*)

M. le président. La parole est à Mme Jacqueline Fraysse.

Mme Jacqueline Fraysse. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur, chers collègues, nous sommes réunis aujourd'hui pour ratifier l'ordonnance de création de l'Agence nationale de santé publique, plus connue sous le nom de Santé publique France, prévue par l'article 166 de la loi de modernisation de notre système de santé, adoptée définitivement par notre assemblée le 17 décembre 2015.

Cette nouvelle entité reprend les missions de trois agences sanitaires opérant dans le domaine de la prévention : l'Institut national de veille sanitaire, l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé, et l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires.

Si nous pouvons partager l'objectif mis en avant dans le cadre de cette fusion, à savoir une meilleure lisibilité et une plus grande efficacité dans la mise en œuvre des politiques de prévention, nos inquiétudes portent, comme souvent d'ailleurs depuis le début de ce quinquennat, sur les moyens qui seront alloués à cette nouvelle agence et plus largement aux politiques de prévention.

L'expérience nous montre que les mutualisations sont presque toujours prétexte à réduire les moyens et donc les effectifs. Je pense bien sûr aux 625 agents qui travaillent au sein de ces agences et qui ont déjà largement participé, si j'ose dire, à l'effort de maîtrise des dépenses publiques. Sur la période 2010-2015, en effet, les budgets de ces trois structures ont été amputés de 80 millions d'euros, ce qui a entraîné la suppression de soixante-cinq postes équivalents temps plein.

Nos inquiétudes sont donc légitimes et s'appuient sur une réalité concrète. Je constate d'ailleurs que la présidente de la commission – elle vient de le répéter – et plusieurs autres de nos collègues, de la majorité comme de l'opposition, les partagent et les ont exprimées en commission des affaires sociales.

M. le rapporteur s'est voulu rassurant en affirmant que la fusion se fait à budget et à effectifs constants et que la nouvelle agence conserve les attributions des trois agences précédentes. Je dois dire que les propos de M. le secrétaire d'État sont moins rassurants. C'est pourquoi, je tiens à le souligner, nos interrogations demeurent, d'autant que ce regroupement intervient dans un contexte budgétaire sans cesse plus contraint pour les acteurs publics de la santé.

Lors des débats budgétaires de l'automne dernier, nous avons déjà contesté la baisse des budgets liés aux politiques de prévention, baisse qui s'avère malheureusement constante depuis plusieurs années.

J'en veux pour preuve la réduction des moyens de trois missions essentielles : les crédits de la mission « Accès à la santé et éducation à la santé », qui vise à corriger les inégalités et à garantir les meilleures chances pour tous face à la maladie, ont ainsi baissé de 5 % en 2016 ; les crédits de la mission « Prévention des risques infectieux et des risques liés aux soins », qui regroupe notamment les campagnes de vaccination, de dépistage et de prise en charge des maladies transmissibles, ont été réduits de 14 % ; quant aux crédits de la mission « Prévention des maladies chroniques et qualité de vie des malades », ils ont baissé de 13 %.

Si la prévention a heureusement progressé, ces dernières années, dans notre pays, elle reste cependant le parent pauvre du système sanitaire français. Pourtant, prévenir les maladies est, n'en doutons pas, le meilleur traitement à leur opposer et constitue de surcroît, pour l'assurance-maladie, un important gisement d'économies potentielles. Ces réductions de moyens sont d'autant plus surprenantes et regrettables qu'elles s'inscrivent dans un mouvement inverse à la volonté déclarée et légitime du Gouvernement de développer la prévention dans notre pays.

À ces constats préoccupants s'ajoutent d'autres inquiétudes qui concernent les perspectives financières du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2017. En effet, le retour à l'équilibre des comptes de la Sécurité sociale annoncé triomphalement par le Gouvernement n'est en réalité que la conséquence de graves mesures régressives pour nos concitoyens, qu'il s'agisse du recul de l'âge de départ à la retraite de 60 à 62 ans, des effets de la modulation des allocations

familiales, de la suppression de milliers d'emplois au sein des organismes de Sécurité sociale ainsi que des hôpitaux et autres établissements de santé et médico-sociaux.

Nous aurons très prochainement l'occasion de débattre de ces sujets de fond mais je tenais à les évoquer ce matin car, avec 9 millions de personnes vivant dans la précarité et 36 % de la population qui renonce aujourd'hui encore à se soigner, il me paraît urgent de sortir de la vision comptable qui domine les politiques publiques, notamment les politiques de santé, depuis plusieurs années, si nous voulons réellement réduire la fracture sociale et répondre enfin aux besoins de nos concitoyens.

Cela passe évidemment par des programmes de prévention ambitieux et des actes efficaces, et nous espérons que la nouvelle agence de santé publique aura durablement les moyens d'en être un promoteur et un acteur incontournable. Parce que nous conservons cette volonté, en espérant que l'avenir ne démentira pas les assurances apportées par le rapporteur, nous voterons ce projet de loi.

M. le président. La parole est à M. Renaud Gauquelin.

M. Renaud Gauquelin. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, mes chers collègues, la création de l'Agence nationale de santé publique a un seul but : améliorer l'efficacité de l'action publique dans un domaine immense, qui concerne tous nos concitoyens, la santé, c'est-à-dire notre bien-être, domaine d'ailleurs en très rapide évolution ces dernières décennies et dont les évolutions s'amplifieront dans le futur.

Le regroupement en une seule agence de trois agences – l'Institut national de veille sanitaire, l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé et l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires – devrait ainsi être un plus au service de nos concitoyens.

Il apparaît également judicieux, et notre groupe y tient beaucoup, que l'action de cette agence, à l'avenir, soit très régulièrement évaluée. À cet égard, il convient de rappeler, après le rapporteur, que le conseil d'administration sera aidé dans ses missions par plusieurs structures, notamment un conseil scientifique et un comité d'éthique et de déontologie, ce qui contribuera à une bonne évaluation des actions publiques menées.

Ce conseil d'administration comprendra des représentants d'usagers, de familles, de collectivités locales et d'associations de protection de l'environnement, gage d'une démocratie participative vivante dans le domaine de la santé, cela nous paraît très positif.

La participation de parlementaires au conseil d'administration est une vraie question, évoquée à l'instant par la présidente de la commission. La présence de deux députés et deux sénateurs aux côtés des élus locaux peut en effet paraître judicieuse.

Le financement de l'agence, chers collègues, est garanti par l'État et ne comprendra pas de fonds privés, je le souligne, ce qui protégera ses travaux de toute intrusion. Ce financement devra être pérennisé au-delà de 2017, c'est important pour la commission des affaires sociales, j'insiste à mon tour sur ce point.

Il convient aussi de rappeler, me semble-t-il, que le rôle des agences régionales de santé ne sera en rien modifié par la création de cette grande agence de santé publique : les rôles sont clairement définis, même si l'agence disposera de seize cellules d'intervention décentralisées.

En créant cette agence, la France pourra comparer ses travaux à ce qui existe déjà aux États-Unis et en Grande-Bretagne. Elle sera d'une certaine manière pionnière en Europe.

Les missions de l'agence seront vastes et permettront de créer des synergies nouvelles, potentiellement capables d'améliorer la pertinence et l'efficacité d'actions souvent menées jusqu'alors indépendamment les unes des autres.

Elle devra travailler sur six grands axes : observation épidémiologique et surveillance de l'état de santé des populations ; veille sur les risques sanitaires menaçant la population ; développement de la prévention et de l'éducation pour la santé ; promotion de la santé et réduction des risques pour la santé ; préparation et réponse aux menaces, alertes et crises sanitaires ; lancement de l'alerte sanitaire, avec amélioration de l'information au public.

Mes chers collègues, si la France reste bel et bien dans le peloton de tête mondial en matière d'accès aux soins et à la prévention, le champ des améliorations possibles est néanmoins immense, et je vais en évoquer quelques-unes.

Il faudrait combattre l'alcoolisation dès les premiers jours de la grossesse. Il y a le tabagisme, contre lequel le Gouvernement a tant combattu, chaque cigarette contenant soixante-dix produits cancérigènes. Il conviendrait de prendre en charge de façon équitable sur tout le territoire les différents diabètes. Certaines maladies pulmonaires sont encore sous-traitées. Les conduites addictives aux nouvelles technologies d'information et de communication sont un réel problème, tant au volant qu'au collège ou sur la plage, pendant nos vacances. (*Sourires.*) Sans parler des maladies émergentes, des maladies neurodégénératives, tellement sous-traitées encore et dont le nombre croît tellement, de la surconsommation médicamenteuse, spécialité française inimaginable dans certains pays. Il y a des progrès à accomplir pour mieux prendre en compte les hépatites.

Plus encore, il existe des inégalités d'accès aux soins insupportables dans la France des droits de l'homme et de l'égalité, au XXI^e siècle. Bien trop de jeunes, en banlieue notamment mais pas seulement, bien trop de personnes âgées vivant en dessous du seuil de pauvreté ou dans des déserts médicaux, bien trop d'habitants en zone rurale renoncent à des soins de base et, plus encore, à des soins spécialisés, notamment en raison de dépassements d'honoraires souvent non justifiés et rarement contrôlés.

Il n'en demeure pas moins que la CMU – couverture maladie universelle – et la CMU complémentaire, grands progrès de ces dernières années, et, plus récemment, le meilleur accès aux mutuelles, tel que nous l'avons voté il y a quelques mois, ont été et seront toutefois des outils très performants, j'en suis convaincu, pour que nos concitoyens soient plus égaux devant l'accès aux soins.

Dans le même état d'esprit, il me paraît souhaitable que l'Agence nationale de santé publique se penche enfin, une fois pour toutes, sur l'accès aux soins bucco-dentaires de la population, l'accès de tous aux audioprothèses, l'accès aux soins d'optique avec un diagnostic généralisé dès l'âge de trois ans pour nos enfants. Le rapport annuel de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, paru il y a quelques jours, insiste sur ces points.

Les conséquences sont variées, qu'il s'agisse de problèmes pour accéder à l'emploi, de désocialisation pour les malentendants, d'accidentologie pour ceux qui ne portent pas au volant les lunettes adaptées, de retards scolaires, ce qui n'est

pas rare, pour des enfants pour lesquels des troubles visuels ont été diagnostiqués à huit ou neuf ans et non pas à trois ans.

Les informations, les propositions de cette agence nous seront précieuses, dès cette année, je l'espère, lors de l'examen du projet de loi de financement de la Sécurité sociale, afin d'adapter nos politiques publiques.

La période s'y prête fortement, chers collègues. En effet, qu'on le veuille ou non, qu'on le conteste ou non, le reflux de la dette sociale est enfin là et le déficit de notre Sécurité sociale, encore enviée dans le monde entier, est enfin voisin de zéro, pour la première fois depuis les années Jospin. Rappelons ces chiffres sans polémique : entre 2009 et 2011 – la crise sévissait, c'est vrai –, le déficit s'est toujours élevé entre 20 et 28 milliards ; il approche maintenant zéro.

En soutenant la création de cette agence, qui regroupe trois grandes structures déjà bien rodées, formulons tous le vœu que nous améliorions, à court et à long terme, l'état de bien-être de nos concitoyens. Je rappellerai, pour conclure, la définition de la santé donnée par l'Organisation mondiale de la santé en 1946 et jamais modifiée profondément depuis lors : « état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité ».

Mes chers collègues, merci de votre gentille attention, bonne santé à chacune et à chacun d'entre vous et à tous nos concitoyens (*Sourires*), quelle que soit leur situation personnelle et socio-professionnelle. Que cette santé leur soit attribuée de façon égale, tel est mon vœu ! Puisse cette agence y apporter sa pierre ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, écologiste et républicain.*)

M. le président. Merci pour ces bons vœux, mon cher collègue. Habituellement, c'est au début de l'année qu'on les présente, mais on peut le faire à d'autres moments !

La parole est à M. Gilles Lurton.

M. Gilles Lurton. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, nous sommes réunis pour examiner le projet de loi de ratification de l'ordonnance du 14 avril 2016 portant création de l'Agence nationale de santé publique.

Nous avons effectivement voté, dans le cadre de la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, un article 166 créant l'Agence nationale de santé publique. Sont assignées à cette dernière des missions de surveillance, de prévention, d'alerte et de réponse aux urgences sanitaires. M. le rapporteur l'a rappelé, elle réunit, dans un souci de simplification et de rationalisation, trois autres agences : l'Institut de veille sanitaire, InVS, l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé, INPES, et l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires, EPRUS. Son existence est effective depuis le 1^{er} mai 2016 et elle porte désormais le nom Santé publique France.

Les députés du groupe Les Républicains ont approuvé l'article 166 de la loi santé. Néanmoins, si nous approuvons cette simplification et cette rationalisation, nous n'en demeurons pas moins vigilants sur son fonctionnement et naturellement très opposés au reste de la loi santé.

Il se trouve que j'ai eu la chance de participer, sur proposition de Mme la présidente de la commission des affaires sociales, à la visite organisée dans les locaux de l'Agence nationale de santé publique, à Saint-Maurice. Ce fut une chance car, en rencontrant M. François Bourdillon, directeur

général de l'agence, et le personnel de direction, j'ai pu mieux appréhender les conséquences de notre vote. J'ai apprécié l'investissement et l'implication de cette équipe dans ses actions de service public sanitaire. J'ai aussi évoqué avec eux la volonté de travailler à la prévention plutôt que guérir le mal quand il arrive. Il s'agit d'une conviction profonde de l'équipe que nous avons rencontrée. Je souhaite que nous la préservions dans toutes nos actions en matière de santé publique, j'y reviendrai dans quelques instants.

De même, la fusion des agences EPRUS, InVS et INPES, de leurs compétences et de leurs savoir-faire, doit donner naissance à un établissement dont l'action aura plus de poids, plus d'efficacité et plus d'impact, notamment grâce à de véritables synergies et économies d'échelle, grâce au regroupement sur un même lieu de l'ensemble des agences et à une crédibilité accrue à l'international.

L'ambition de l'Agence nationale de santé publique est, selon Mme la ministre des affaires sociales et de la santé, de « mieux connaître, expliquer, préserver, protéger et promouvoir l'état de santé des populations ». Elle se veut au service des populations sur l'ensemble du champ sanitaire. Cet axe « populationnel » lui confère sa spécificité par rapport aux autorités chargées des produits, des risques ou des pratiques – je pense à l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, à l'Agence nationale de sécurité sanitaire et de l'alimentation, de l'environnement et du travail, et à la Haute autorité de santé. Cet axe fait aussi d'elle un outil de santé unique en France.

Au cours de ses auditions, M. Bourdillon a donné d'importants gages de crédibilité, en faisant part de sa volonté de construire une agence nationale de santé publique à l'image de ce qui a été fait en Angleterre ou aux États-Unis – dans ce pays, l'« *Obamacare* » a déjà prouvé son efficacité. Il s'est aussi engagé à ce que l'agence soit capable non seulement de mesurer l'état de santé des populations mais également de déterminer des priorités étayant la décision publique ou encore d'expérimenter et d'innover en matière de prévention. Le groupe Les Républicains ne peut que soutenir l'idée d'une modernisation de nos pratiques en matière de prévention et de veille sanitaire, consistant à nous fonder plus lisiblement et plus visiblement sur le digital, les réseaux sociaux et le développement du numérique, à des coûts de plus en plus accessibles pour tous.

Nous devons être capables de mieux exploiter les données, épidémiologiques en particulier, et de mieux utiliser les possibilités offertes par le *big data*. Dans cette logique, M. Bourdillon propose une sorte de météo des différentes maladies afin que tout un chacun bénéficie des informations nécessaires relatives aux risques d'épidémie, aux maladies émergentes ou aux menaces sanitaires.

Pour autant, l'Agence nationale de santé publique n'a pas vocation à empiéter sur les prérogatives des autres agences. Au niveau local, la répartition des tâches est claire et doit le rester. Les cellules régionales dépendent hiérarchiquement de l'agence nationale mais sont installées dans les agences régionales de santé et doivent bénéficier de leur appui opérationnel. Nous devons donc demeurer vigilants et veiller à ce que chacun reste dans son rôle car nous tous, ici, connaissons les écarts qui peuvent séparer la théorie de la pratique.

Les ressources devraient rester stables en 2016. En effet, les documents budgétaires du projet de loi de finances pour 2016 et du projet de loi de financement de la Sécurité Sociale sanctuarisent le budget et les effectifs de Santé

publique France. Les 625 agents des trois anciennes structures ont tous vu leurs postes confirmés. Le contraire eût été un bien mauvais signe pour une agence qui vient d'être créée.

Je me réjouis par ailleurs, monsieur le rapporteur, de la réponse que vous m'avez adressée en commission des affaires sociales, le mercredi 21 septembre dernier, confirmant que toutes les agences seront regroupées sur le site de Saint-Maurice et que les travaux de regroupement commenceront dès le mois de février 2017. J'y vois un signe de rationalisation, laquelle, nous l'avons dit, était l'un des objectifs de l'article 166 de la loi santé.

Quant au financement de l'agence, il demeure assez complexe. En 2016, elle est financée en partie par l'État, à hauteur de 85 millions d'euros, ce qui correspond à la somme des aides de l'État antérieurement créditées pour l'InVS, l'INPES et l'EPRUS, et en partie par l'assurance maladie, pour 44 millions d'euros.

Or, dans le contexte budgétaire actuel de réduction des dépenses publiques, tout conduit les opérateurs de l'État à rechercher des économies partout où ils le peuvent. Nous sommes tout à fait conscients des efforts nécessaires, même si nous ne partageons pas forcément vos choix, chers collègues de la majorité, mais nous devons tous rester vigilants afin que l'Agence nationale de santé publique continue de bénéficier des moyens nécessaires à sa mission, tout en étant très attentifs aux économies qui doivent découler du regroupement de trois structures. Je note d'ailleurs à mon tour que les trois établissements regroupés ont commencé dès 2010 à contribuer à cet effort financier, en réduisant leurs budgets cumulés de 80 millions d'euros entre 2010 et 2015.

Nous devons aussi être conscients que les missions de mobilisation de la réserve sanitaire et de prévention peuvent être coûteuses mais s'avèrent *in fine* tellement utiles aux populations et certainement aussi, quand elles sont bien pratiquées, génératrices d'autres économies.

Enfin, j'approuve les deux amendements adoptés ce matin en commission des affaires sociales, prévoyant que siègent au conseil d'administration de Santé publique France deux députés et deux sénateurs. Il me semble en effet légitime que les représentants de la nation soient pleinement associés aux orientations stratégiques de protection et de prévention auprès des populations.

Si nous sommes favorables à ce projet de loi de ratification, nous ne signons pas pour autant un chèque en blanc et nous réaffirmons notre opposition à la majeure partie des dispositions de la loi de modernisation de notre système de santé. Nous persistons à soutenir qu'elle ne répond en rien à la désertification médicale, à l'impérative nécessité de prendre le virage de l'ambulatoire, à l'organisation hospitalière nécessaire à notre pays, à une meilleure coopération entre le sanitaire et le médico-social et j'en passe. Au lieu de cela, chers collègues de la majorité, en votant cette loi santé et, en particulier, en instaurant le tiers payant généralisé, vous avez organisé un système d'assistantat qui risque d'être très préjudiciable à notre système de santé.

M. Gérard Sebaoun. Oh ! Quelle dérive ! Quel dommage !

M. Gilles Lurton. Je ne fais que confirmer ce que j'ai dit ici il y a quelques mois, cher collègue ; je n'ai pas changé d'avis.

M. Gérard Sebaoun, *Bis repetita* !

M. Gilles Lurton. Face à ces tristes réalités, face aux difficultés vécues sur le terrain, seuls 36 décrets sur les 167 prévus la loi santé ont été promulgués.

Mme Catherine Lemorton, présidente de la commission des affaires sociales. C'est faux !

M. Gilles Lurton. Nous voyons bien que le Gouvernement tente de gagner du temps, en espérant un amoindrissement de la contestation. Mais, pour participer à un grand nombre de réunions au niveau local, je puis vous assurer que la colère ne faiblit pas.

Monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, j'insiste enfin sur les erreurs que peuvent nous faire commettre nos méthodes de travail. Nous travaillons trop sous le coup de la précipitation et de l'émotion. Alors que le Sénat a rejeté le projet de loi santé en deuxième lecture sans examen sur le fond, nous l'avons adopté en lecture définitive à l'Assemblée nationale, à la sauvette, sans même un vote solennel, ce que j'ai d'ailleurs contesté lors de la discussion générale, le 17 décembre 2015. Un tel scrutin aurait pourtant été nécessaire, sur un texte de cette importance pour de nombreux Français et de nombreux professionnels de santé. Nos pratiques effraient les Français ; ils ne comprennent pas qu'un texte puisse être adopté de la sorte.

M. le président. Il est temps de conclure, mon cher collègue.

M. Gilles Lurton. J'en ai presque terminé, monsieur le président.

Pire encore, nos pratiques nous font commettre des erreurs, certes involontaires mais qui pourraient être évitées par un véritable examen au fond. Nous pouvons corriger l'une d'entre elles aujourd'hui, en adoptant l'article 2, qui rétablit la référence à l'Agence nationale de santé publique dans la liste des agences sanitaires nationales déjà mentionnées dans l'article 166 de la loi de modernisation de notre système de santé. Mais combien d'autres erreurs avons-nous laissé passer ou laisserons-nous encore ainsi laisser passer ?

Sous ces réserves et animés d'une détermination inchangée à combattre la loi de modernisation de notre système de santé, le groupe Les Républicains votera le projet de loi de ratification de l'ordonnance du 14 avril 2016 portant création de l'Agence nationale de santé publique.

M. le président. La parole est à Mme Sonia Lagarde.

Mme Sonia Lagarde. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, permettez-moi tout d'abord de saluer à mon tour le consensus qui règne ce matin sur ce sujet important de santé publique.

Il n'est nul besoin de rappeler que le climat était bien plus tendu dans l'hémicycle lors des débats sur la loi santé. Les députés du groupe de l'Union des démocrates et indépendants comme ceux du groupe Les Républicains s'étaient largement mobilisés contre ce texte : nous avons dénoncé à de multiples reprises les insuffisances d'une loi construite sans réelle concertation avec les professionnels de santé.

Près de neuf mois après sa promulgation, nous restons convaincus qu'une telle réforme aurait dû être pensée avec et pour les femmes et les hommes qui sont au cœur du système de santé, les patients d'une part, les professionnels de santé d'autre part. Nous estimons également que cette loi aurait dû permettre de structurer véritablement notre système de santé et d'installer un service hospitalier public fort et un secteur privé performant, travaillant ensemble à une meilleure prise en charge du patient, sans que la nature des structures soit discriminante.

Néanmoins, malgré notre opposition globale à la loi de modernisation de notre système de santé, plusieurs propositions nous semblaient bienvenues, parmi lesquels l'article 166 portant création de l'Agence nationale de santé publique. Pour une fois, un établissement n'était pas créé en réaction à une crise sanitaire mais était bien imaginé et construit dans une démarche d'ensemble. À cette occasion, je tiens à saluer, au nom des députés du groupe UDI, la qualité du travail du docteur François Bourdillon, directeur général de cette nouvelle agence, bâtisseur de ce beau projet.

Il n'est jamais évident de fusionner différentes structures au sein d'une même entité, chacune ayant son histoire et son organisation propre. Aussi, même si la capacité d'anticipation et de réactivité de nos agences sanitaires est déjà d'une grande qualité, il faudra être attentif, dans les tout premiers mois, et veiller à ce que la nouvelle agence ne fonctionne pas en silo, sur le modèle des trois agences, mais bien dans un schéma global cohérent.

Le rassemblement de l'Institut de veille sanitaire, de l'Institut de prévention et d'éducation pour la santé et de l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires, de leurs compétences et de leurs savoir-faire, devrait donner naissance à un établissement dont l'action aura plus de poids, plus d'efficacité et plus d'impact, notamment grâce à de véritables synergies et à des économies d'échelle.

En matière d'optimisation de la gestion publique, la mutualisation de certaines fonctions support est un véritable enjeu et la question des moyens de l'agence s'est posée lors des travaux en commission. Pour cette année, le budget s'élève à 220 millions d'euros, soit à peu près l'équivalent du budget des trois agences réunies. Lors de l'installation de l'Agence nationale de santé publique, en mai dernier, la ministre s'est montrée rassurante pour les années à venir mais on ne peut oublier que le budget des différentes institutions est en diminution depuis plusieurs années. Alors que nous consacrons aujourd'hui l'existence de cette nouvelle agence, nous aimerions avoir des gages sur le sort qui lui sera réservé lors des prochaines lois de finances.

La question des moyens est primordiale, compte tenu du rôle que la future agence sera amenée à jouer dans les prochaines années. En effet, l'installation de Santé publique France devrait permettre d'assurer une continuité de la réponse des pouvoirs publics face aux enjeux toujours plus complexes liés à la santé et garantir une plus grande visibilité nationale et internationale des opérateurs sanitaires de l'État.

Nous tous ici espérons que la fusion positionnera la France de manière conforme aux besoins et organisations identifiées au niveau international, à l'image des *Centers for Disease Control and Prevention*, de l'institut de santé publique britannique ou de celui du Québec.

Je profite de ce débat pour appeler votre attention sur la situation particulière de l'EPRUS dans cette nouvelle structure. En effet, ses missions devront faire l'objet d'un suivi particulier au regard de leur spécificité et des conditions particulières de sécurité et de confidentialité. Face au risque d'attaque bioterroriste, la gestion des stocks stratégiques, aujourd'hui assuré par l'EPRUS, devra être prise en charge par la nouvelle agence, afin de garantir que l'on pourra toujours fabriquer un vaccin adéquat dans de brefs délais.

Sur un autre aspect de cette ordonnance, les députés du groupe UDI sont satisfaits que le texte évoque l'enjeu de la probité, avec la création d'un comité d'éthique et de déontologie, je tiens à le souligner.

La sécurité de la population et la confiance dans les institutions sont deux sujets corollaires, et nous tenons à ce que la nouvelle agence soit à l'abri de tout scandale sanitaire. En ce qui concerne les modalités d'application de ces règles déontologiques, nous devons tous tirer les conséquences de l'affaire du Mediator en mettant en place différents systèmes d'organisation, de contrôle et de déontologie dans nos agences.

Avant de conclure, permettez-moi de formuler quelques observations sur les enjeux de santé publique propre à l'outre-mer.

J'ai constaté avec satisfaction que, en vertu de l'article 2 de l'ordonnance, l'Agence nationale de santé publique pourra exercer tout ou partie de ses attributions en Nouvelle-Calédonie ou en Polynésie française, sous réserve de la conclusion d'une convention et dans le respect de son équilibre financier. À l'heure actuelle, en Nouvelle-Calédonie, alors que certains sujets, tenant notamment à la prévention, sont bien traités, d'autres le sont moins et empêchent une coordination des soins. Je pense notamment aux complications liées à l'obésité, plus particulièrement au diabète : aujourd'hui, près d'un Calédonien sur deux est en surpoids, tandis que 10 % de la population est diabétique.

J'espère que la nouvelle Agence sera en mesure de conduire des études coordonnées visant à comprendre l'évolution de certains comportements à risque.

Je rappelle également, à propos du diabète, que bien souvent les populations vulnérables subissent cette maladie d'une façon beaucoup plus incisive que d'autres ; ce seul constat doit nous inciter à plus d'efforts.

Un autre sujet de santé publique est particulièrement sensible en Nouvelle-Calédonie : les maladies infectieuses. En mai dernier, la ville de Nouméa et l'archipel dans son ensemble ont été en situation d'épidémie de dengue. Des consignes de vigilance et de prudence ont bien sûr été adressées à la population. Cependant, avec l'approche de l'été, l'épidémie risque d'exploser et il faudra compter sur la mobilisation de chacun. Cela pourrait être une piste de travail de l'agence, en coordination, bien sûr, avec les services locaux.

Un autre sujet, qui constitue une préoccupation majeure en Nouvelle-Calédonie, a été évoqué tout à l'heure : le fléau de l'alcool et les drames qui en découlent à tous les niveaux.

Enfin, M. Bourdillon a récemment rappelé que la pollution de l'air était un véritable facteur de risque pour la santé publique. Aussi aimerais-je appeler votre attention sur la pollution de l'air en Nouvelle-Calédonie. Des études épidémiologiques ont mis en lumière les liens entre des pathologies respiratoires et des épisodes de pollution, causés principalement par l'activité industrielle et la circulation automobile de plus en plus dense. Sachez que notre territoire est également volontaire pour accompagner de nouvelles études sur ce sujet.

Ces remarques posées, vous aurez compris que le groupe UDI est favorable à l'adoption du projet de loi de ratification. Nous espérons que cette nouvelle entité sera à même de réaliser les nombreuses missions qui lui sont déjà assignées.

M. le président. La parole est à M. Gérard Sebaoun.

M. Gérard Sebaoun. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, lors de la présentation des lois de finances pour 2016, nos deux assemblées unanimes, tous groupes confondus, s'étaient félicitées de la création de l'Agence nationale de santé publique.

Notre pays se dote ainsi d'un centre expert indépendant, à l'image des plus grandes agences internationales qui font autorité, telles les CDC aux États-Unis, avec leurs 7 milliards de dollars de budget – si ma compréhension de l'anglais est bonne –, ou encore l'Institut national de santé publique du Québec, qui fait référence. La France rejoint les standards internationaux et la direction générale de la santé peut désormais s'appuyer sur un système de quatre agences sanitaires performantes : l'Agence nationale de santé publique et ses missions de vigie, de promotion et de prévention, l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, l'Agence nationale de sécurité sanitaire et de l'alimentation, de l'environnement et du travail, et à la Haute autorité de santé. Le regroupement des trois établissements publics et du groupement d'intérêt public ADALIS – Addictions drogues alcool info service – dans la nouvelle agence, que je ne détaille pas puisque mes collègues l'ont fait avant moi, vise à une plus grande efficacité et à une meilleure visibilité nationale et internationale.

Dans les quelques éléments du projet de loi de finances pour 2017 portés à notre connaissance, les agences sanitaires participeront aux efforts d'économie, avec une prévision de - 63 équivalents temps plein et une économie de 7 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2016. Pouvez-vous nous préciser, monsieur le secrétaire d'État, si la nouvelle Agence nationale de santé publique subira l'impact du projet de loi de finances pour 2017 au-delà du gain d'efficacité attendu ?

Outre les questions d'organisation, qui contribueront fortement à la réussite de l'agence, je dirai quelques mots de l'essentiel, à savoir les objectifs de santé publique poursuivis.

Mais je veux auparavant revenir sur la rationalisation immobilière et la mutualisation des fonctions support impliquées par ce regroupement, ainsi que sur les nouvelles règles budgétaires qui sanctuarisent la participation de l'assurance maladie en mettant fin, semble-t-il, à la répartition risquée en deux tiers pour l'assurance maladie et un tiers pour l'État – sur ce point, je renvoie aux arguments qu'a exposés Catherine Lemorton.

Le regroupement s'effectuera bien au 1^{er} janvier 2017 – ou en février – sur le site unique de Saint-Maurice, dans le Val-de-Marne, qui accueille aujourd'hui l'Institut de veille sanitaire, avec, si j'ai bien lu les propos du professeur Bourdillon lors de son intervention au Sénat en mai 2016, la construction d'un troisième bâtiment prévue à l'horizon 2018. Dans son avis de mai 2015 relatif à la stratégie immobilière de la future agence, le Conseil de l'immobilier de l'État estimait l'investissement entre 10,7 et 11,3 millions d'euros selon les options retenues, ces aménagements immobiliers devant être amortis en cinq à six ans. Une seule question vaut aujourd'hui, monsieur le secrétaire d'État : pouvez-vous nous assurer que les délais et l'enveloppe financière seront tenus ?

Le regroupement des agents et l'harmonisation des systèmes d'information devraient se traduire par des surcoûts dans un premier temps, puis, le ministère nous l'a confirmé, par des gains d'efficacité, du fait notamment de la mutualisation des fonctions support à partir de 2017. Toujours dans son audition devant la commission des affaires sociales du Sénat, François Bourdillon, le directeur général, avait également envisagé des économies d'échelle, mais sur deux à trois ans. Selon lui, la fusion des trois systèmes informatiques a été réussie alors que celle de la gestion budgétaire et comptable, demandée par le ministère

du budget, a posé quelques difficultés. Sur ce point également, monsieur le secrétaire d'État, pourriez-vous nous éclairer ?

J'en viens, pour terminer, aux missions de la nouvelle agence.

Contrairement à mon collègue Lurton, je suis convaincu que, dans le droit fil de la loi de modernisation de notre système de santé, qui, à n'en pas douter, portera ses fruits rapidement, l'agence développera une politique de prévention et de promotion de la santé résolument moderne en utilisant tous les moyens actuels de communication, et je crois que nous avons besoin.

M. Gilles Lurton. Je n'ai jamais dit le contraire !

M. Gérard Sebaoun. J'appelle de mes vœux cette révolution culturelle parce qu'elle aura un impact positif sur la santé de nos concitoyens et sur nos finances publiques.

J'insisterai enfin sur une des missions confiées à l'agence : intervenir dans le champ des accidents du travail et des maladies professionnelles ou présumées d'origine professionnelle. J'espère qu'elle fera progresser la prévention des risques professionnels, qu'elle se penchera sur la sous-évaluation actuelle des accidents du travail, des maladies professionnelles ou à caractère professionnel, et, le rapporteur Alain Ballay en a parlé, qu'elle investira notamment le champ des maladies psychiques liées au monde du travail aujourd'hui pas, ou si peu, reconnues. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, écologiste et républicain.*)

M. le président. La discussion générale est close.

La parole est à Mme la présidente de la commission des affaires sociales.

Mme Catherine Lemorton, présidente de la commission des affaires sociales. Mme Lagarde s'est félicitée que nos discussions se déroulent dans un climat très calme et apaisé, presque dans la communion, si l'ose dire. Il est vrai que le groupe UDI se trouve parfois dans de telles dispositions. Pour prendre un exemple dans le domaine de la santé publique, lorsque nous avons voté la proposition de loi visant à rendre les taux de sucre égaux entre la France hexagonale et les DOM-TOM, votre groupe, monsieur Lurton, ne s'est pas trouvé au rendez-vous : à la grande surprise des défenseurs du texte, vous vous êtes abstenus, alors que le groupe de Mme Lagarde le votait sans difficulté.

M. Gilles Lurton. Je pourrais vous expliquer pourquoi.

Mme Catherine Lemorton, présidente de la commission des affaires sociales. Vos positionnements sont toujours assez étonnants.

Pour ce qui est des décrets d'application de la loi de modernisation de notre système de santé, monsieur Lurton, l'opposition va répétant – c'est le refrain, la ritournelle de cette rentrée – que seulement trente dispositions ont été prises. C'est faux, comme le montrent les chiffres : quarante-trois mesures à prendre par décret sur 153 ont été publiées, soit 27,3 %, et vingt-quatre mesures sont en cours d'examen au Conseil d'État ; le nombre total des mesures d'application sorties du ministère s'établit donc à soixante-sept, presque un décret tous les trois jours, soit une proportion de 43,7 %. Cela représente un travail colossal tant pour le ministère que pour tous les acteurs concernés. Vous ne pouvez pas nous reprocher à la fois de prendre le temps de la concertation et de favoriser la rapidité au détriment de la qualité. Dans votre raisonnement, il y a quelque chose que je ne comprends pas.

M. Gilles Lurton. Je n'ai jamais demandé que ce soit rapide : au contraire, je me réjouis que ce soit très long !

Mme Catherine Lemorton, présidente de la commission des affaires sociales. Ce n'est pas vous que je mets en cause personnellement, monsieur Lurton, mais votre groupe, qui ne cesse de colporter cet argument depuis la rentrée. J'aimerais que ce refrain cesse. Pas moins de soixante-neuf textes d'application ont déjà été publiés pour appliquer la loi de modernisation de notre système de santé, tous niveaux de norme confondus, et pas des moindres, puisque l'on compte cinq ordonnances.

M. Gilles Lurton. Avouez quand même que M. Macron a fait mieux !

Mme Catherine Lemorton, présidente de la commission des affaires sociales. Dans les faits, en ajoutant les vingt-six textes en cours d'examen au Conseil d'État, ce sont quatre-vingt-quinze textes qui sont sortis du ministère, soit un texte tous les deux jours, samedis et dimanches compris, et sept nouveaux textes devraient être publiés avant la fin du mois. Vous le voyez avec les décrets : le ministère est marche !

M. Gilles Lurton. Nous n'avons pas le même point de vue.

DISCUSSION DES ARTICLES

M. le président. J'appelle maintenant, dans le texte de la commission, les articles du projet de loi.

Article 1^{er}

(L'article 1^{er} est adopté.)

Après l'article 1^{er}

M. le président. Je suis saisi d'un amendement, n° 3, portant article additionnel après l'article 1^{er}.

La parole est à M. Alain Ballay, pour le soutenir.

M. Alain Ballay, rapporteur. Comme je l'ai dit dans mon intervention liminaire, conformément à une demande de certains collègues, qui me semble légitime, il est proposé, par cet amendement, d'introduire dans la composition du conseil d'administration de la nouvelle agence une représentation des parlementaires, en l'espèce deux députés et deux sénateurs. Si une telle représentation n'était pas prévue initialement, c'est parce qu'aucun parlementaire ne siégeait dans les trois agences à l'origine de la nouvelle entité. Il est légitime de corriger cet état de fait.

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

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. Comme je l'ai déjà souligné en présentant le texte, le Gouvernement est tout à fait favorable à cette proposition du rapporteur et de Gérard Bapt.

(L'amendement n° 3 est adopté.)

Article 2

(L'article 2 est adopté.)

M. le président. Nous avons achevé l'examen des articles du projet de loi.

VOTE SUR L'ENSEMBLE

M. le président. Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(Le projet de loi est adopté.)

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix heures quarante-cinq, est reprise à dix heures cinquante.)

M. le président. La séance est reprise.

3

TRANSPARENCE, LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET MODERNISATION DE LA VIE ÉCONOMIQUE

Nouvelle lecture (suite)

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion, en nouvelle lecture, du projet de loi, modifié par le Sénat, relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (n°s 3939, 4045, 4039, 4040).

DISCUSSION DES ARTICLES (suite)

M. le président. Hier soir, l'Assemblée a poursuivi la discussion des articles, s'arrêtant à l'article 12 *bis*.

Article 12 *bis*

*(L'article 12 *bis* est adopté.)*

Article 12 *ter*

*(L'article 12 *ter* est adopté.)*

Article 12 *quater A*

M. le président. La commission a supprimé l'article 12 *quater A*, qui avait été adopté par le Sénat.

Je suis saisi de l'amendement n° 162, tendant à le rétablir.

La parole est à Mme Jacqueline Fraysse, pour le soutenir.

Mme Jacqueline Fraysse. Il est défendu.

M. le président. La parole est à M. Sébastien Denaja, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour donner l'avis de la commission sur cet amendement.

M. Sébastien Denaja, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Dans la mesure où cet amendement fait référence au « verrou de Bercy », je laisserai le ministre de

l'économie et des finances, qui en est le gardien, exposer les raisons qui conduisent la commission ainsi que le Gouvernement à désapprouver cet amendement.

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'économie et des finances, pour donner l'avis du Gouvernement.

M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances. Ce débat a déjà eu lieu à de nombreuses reprises mais je voudrais rappeler des décisions prises récemment par le Conseil constitutionnel concernant le « verrou de Bercy », sur des dossiers quelque peu sensibles qui ne font pas honneur à ce ministère puisque l'un d'entre eux concerne un ancien ministre délégué au budget. Le Conseil constitutionnel a reconnu la parfaite constitutionnalité du dispositif, rappelant d'ailleurs qu'il n'était pas institué par la loi mais par la jurisprudence de la Cour de cassation, c'est-à-dire par l'ordre judiciaire. Celui-ci ne se sent pas bridé car il a lui-même créé ce dispositif juridique.

Je vous invite donc à ne pas mettre en cause un dispositif qui n'est du reste nullement un verrou puisque la possibilité de saisir la justice existe. Et je rappelle que la commission qui en a la charge est indépendante, c'est heureux : contrairement à ce que certains prétendent parfois et qui relève d'un vieux fantasme, ce n'est pas le ministre qui saisit la justice sur les sujets de cette nature, mais la Commission des infractions fiscales, au regard de la gravité de l'infraction, de l'importance des sommes en jeu ou simplement pour des raisons d'exemplarité, lorsque sont concernées certaines catégories de personnes, y compris du monde politique. Enfin, vous avez pu constater que le nombre de saisines ne cesse d'augmenter, à juste titre, puisque la justice se doit d'être exemplaire aux yeux de l'ensemble de nos concitoyens, ce qui, au demeurant, implique aussi un fonctionnement contradictoire.

Pour ces raisons, je suis défavorable à cet amendement. Nous en avons déjà débattu des centaines de fois.

(L'amendement n° 162 n'est pas adopté; en conséquence, l'article 12 quater A demeure supprimé.)

Article 12 quater

(L'article 12 quater est adopté.)

Article 13

M. le président. La parole est à M. Olivier Marleix, inscrit sur l'article.

M. Olivier Marleix. L'un des sujets centraux de ce projet de loi est de clarifier la relation entre les pouvoirs publics et les lobbyistes. Pour ce qui est des assemblées parlementaires, cette démarche n'est pas nouvelle – elle a été engagée à l'Assemblée nationale sous la précédente législature. Le véritable apport du projet de loi dit « Sapin 2 » est d'édicter des règles de nature législative, qui s'opposent notamment à l'exécutif. Au départ, cela va donc plutôt dans le bon sens.

Je voudrais tout de même insister sur trois points qui nous préoccupent et sont repris dans nos amendements.

Tout d'abord, il s'agit évidemment de la séparation des pouvoirs, l'un des points sur lesquels la commission mixte paritaire avec le Sénat a achoppé. Le répertoire commun peut

exister mais dans des conditions qui préservent au maximum l'autonomie de chacune de nos assemblées. Le groupe Les Républicains a déposé à nouveau un amendement visant à proposer une solution plus sécurisée pour tous sur le plan constitutionnel ; j'espère que le Gouvernement l'examinera avec attention.

Par ailleurs, il convient de ne pas trop nous disperser, sur ce sujet comme sur d'autres. La nouvelle rédaction du rapporteur introduit très largement tous les élus locaux dans le champ de l'article 13. Il me semble que cela va très loin – je m'étonne d'ailleurs, dans cette maison toujours prompte à avancer l'article 40, de ce que personne n'ait vu dans cette affaire un alourdissement des charges publiques, car le travail de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, la HATVP, s'en trouvera largement accru.

En outre, la spécificité du lobbying en France, par rapport à des systèmes en vigueur à l'étranger, dans les pays anglo-saxons, que vous connaissez très bien, monsieur le ministre, c'est que nous venons seulement de le découvrir. Pourquoi ? Pardon de le dire, cela ne se fait guère : parce qu'il existe une espèce de monopole de fait des anciens élèves des écoles du service public, ces anciens hauts fonctionnaires partis dans le privé, qui valorisent leur carnet d'adresses – et je ne pense pas uniquement aux inspecteurs des finances devenus banquiers d'affaires...

Ce point est au moins aussi important que le fait de demander au petit cabinet de lobbyistes qui réalise 100 000 euros de chiffre d'affaires par an de remplir un questionnaire de douze pages.

Malheureusement, monsieur le ministre, dans le texte que vous nous proposez, vous faites preuve d'une timidité intégrale puisqu'il ne contient pratiquement aucune disposition, à l'initiative du Gouvernement, susceptible d'introduire un peu plus de transparence sur ce sujet, pourtant extrêmement important et qui soulève des questions de transparence. Cela aurait pourtant permis de faire un pas dans le sens de la modernisation de l'économie, qui est un grand chantier. Hélas ! à ce stade, nous restons sur notre faim.

M. le président. La parole est à M. Olivier Marleix, pour soutenir l'amendement n° 18.

M. Olivier Marleix. Les échanges avec le Sénat sur ce sujet ont été suffisamment nourris. Je salue évidemment le travail effectué par notre rapporteur Sébastien Denaja pour tenter d'arriver aux solutions les plus consensuelles, les plus acceptables pour tous.

En tout cas, la réserve du Sénat, lequel a exprimé fermement le souci du respect de l'indépendance des assemblées parlementaires, doit être prise en compte – nous l'avions nous aussi exprimé en première lecture. La rédaction du Sénat donnait un système beaucoup plus étanche, donc beaucoup plus conforme au principe de séparation des pouvoirs. En votant l'amendement du rapporteur, la commission des lois est revenue au répertoire unique.

Une dernière fois, nous vous proposons une solution de compromis : si un répertoire unique est confié à la Haute autorité, en tout état de cause, celui-ci doit être alimenté par les assemblées. Il serait extravagant que la Haute autorité décide d'entrée de jeu que les parlementaires ont le droit de recevoir, qui est considéré comme un lobbyiste.

Pour l'instant, elle regarde la situation des parlementaires dans la sphère privée : elle étudie leurs activités extraparlimentaires ou la constitution de leur patrimoine, en dehors de leurs mandats. Lui demander de s'intéresser à leur activité de parlementaires, alors que son président est nommé par le Président de la République, constituerait une atteinte à la séparation des pouvoirs.

Admettez que l'amendement n° 18 n'a rien de révolutionnaire : il vise seulement à modifier un alinéa de l'amendement que vous avez fait adopter en commission des lois.

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

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Je vais expliquer pourquoi elle est défavorable à cet amendement et plus généralement m'exprimer sur la logique que nous poursuivons à travers l'article 13.

D'abord, je le rappelle, c'est à l'initiative de la commission des lois, en première lecture, que nous avons étendu aux deux assemblées le répertoire des représentants d'intérêts proposé par le Gouvernement. Ce faisant, nous avons suivi les préconisations formalisées dans les amendements adoptés sous la houlette du président Claude Bartolone et du Bureau de l'Assemblée nationale, ce qui me semble une bonne décision, j'y reviendrai.

Ensuite, à mon initiative, la commission puis l'Assemblée ont étendu le répertoire aux collectivités territoriales, pour tenir compte d'une recommandation du Conseil d'État que nous avons jugée tout à fait utile. Celui-ci a reconnu lui-même qu'il n'avait pas eu le temps d'élaborer les dispositions qui auraient pu traduire sa volonté ; nous pensons l'avoir eu. Pourquoi faudrait-il limiter la transparence des pouvoirs publics au niveau national sans l'étendre aux grands exécutifs locaux ? Chacun en conviendra, un président de région possède plus de pouvoir qu'un député de base ne détenant, comme moi, aucun mandat exécutif. Telle est la logique que nous avons retenue. Nous pensons qu'elle peut être appliquée de manière harmonieuse.

Les sénateurs ont dissocié les répertoires, considérant, comme vous-même – puisque vous vous faites l'écho du Sénat –, que l'existence d'un répertoire unique contredirait le principe d'autonomie constitutionnelle des assemblées.

La semaine dernière, la commission a souhaité revenir à un répertoire numérique unique, c'est-à-dire commun aux deux assemblées, au pouvoir exécutif et éventuellement aux exécutifs locaux concernés. Nous y voyons deux avantages essentiels.

D'une part, ce système respecte pleinement la séparation des pouvoirs. Même si la liste est partagée, chaque assemblée reste totalement libre de définir les règles applicables aux représentants d'intérêts. En d'autres termes, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique est le guichet mais chacun est maître chez soi pour appliquer les règles déontologiques qui s'appliquent aux représentants d'intérêts.

Mme Sandrine Mazetier. D'accord !

M. Sébastien Denaja, rapporteur. D'autre part, nous disposerons d'un outil simple, facile, utilisable, le but de ce répertoire étant la transparence, la lisibilité et l'intelligibilité.

M. le président. Il est temps de conclure, monsieur le rapporteur.

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Encore un mot, monsieur le président ; après ce propos général, j'irai plus vite sur les autres amendements. Je vous remercie de votre compréhension.

Le dispositif adopté allégera les formalités à accomplir par les représentants d'intérêts, argument auquel votre groupe devrait être sensible, monsieur Marleix. Si l'on ne retient pas notre rédaction, les mêmes personnes devront effectuer des démarches auprès de l'Assemblée nationale, du Sénat, de l'exécutif et, le cas échéant, au niveau local. Écoutez, monsieur Marleix, vous qui nous rebattez les oreilles avec les charges pesant sur les entreprises, on peine à suivre votre logique !

Respect de la séparation des pouvoirs et de l'autonomie constitutionnelle des assemblées, facilité d'utilisation du répertoire, commodité pour les représentants d'intérêts et surtout lisibilité pour les citoyens : autant d'arguments qui justifient l'attachement de la commission au répertoire unique, commun aux deux assemblées et à l'exécutif, et qui m'amènent à émettre un avis défavorable sur l'amendement.

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

M. Michel Sapin, ministre. Je serai court, même si c'est un moment important, car nous fixons les règles du contrôle de la transparence et du fonctionnement, dans de bonnes conditions, du métier parfaitement honorable de représentant d'intérêts.

Je souscris totalement aux analyses du rapporteur, qui a expliqué pourquoi la commission a souhaité revenir, en accord avec le Gouvernement, à une partie importante des dispositions qu'elle avait adoptées et que le Sénat a modifiées. Je ne crois pas que le système retenu pose de problème constitutionnel, puisqu'il respecte l'autonomie des deux chambres du Parlement. En revanche, l'obligation de remplir plusieurs déclarations d'intérêts différentes – jusqu'à cinq – au lieu d'une seule entraînerait une grande lourdeur administrative. Le dispositif retenu facilitera donc la vie des uns et des autres.

La voie proposée est la bonne, je n'y reviendrai pas amendement après amendement.

Pour ma part, je le dis d'emblée, j'ai déposé trois amendements en vue de modifier légèrement le texte ; ils obéissent au même souci de le rendre juridiquement, et surtout constitutionnellement irréprochable.

Pour revenir à l'amendement n° 18, j'y suis défavorable.

(L'amendement n° 18 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Charles de Courson, pour soutenir l'amendement n° 63.

M. Charles de Courson. La Haute autorité peut exclure du répertoire numérique un représentant d'intérêt qui n'aurait pas respecté telle ou telle disposition. Mais, si cette sanction est prévue par le projet de loi, celui-ci ne dispose pas que la suspension sera mentionnée dans le répertoire numérique, ce qui permettrait aux élus de vérifier, avant d'accepter ou de refuser un rendez-vous, que la personne qui l'a demandé respecte les normes déontologiques créées par l'article.

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

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Au cours des auditions, nous avons envisagé la mesure que vous proposez, monsieur de Courson. Je vous invite à y renoncer en retirant l'amendement, en espérant que mes arguments vous convaincront. En effet, en suspendant l'inscription au registre du représentant d'intérêt, on le dispensera de l'obligation de respecter toute règle déontologique.

M. Jean-Luc Laurent. Évidemment !

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Il est plus avantageux pour un représentant d'intérêt d'être en dehors du répertoire, puisque, dès lors, il ne sera plus tenu à aucune obligation.

M. Charles de Courson. Vous ne comprenez pas le sens de mon amendement !

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Telle est du moins notre analyse. C'est pourquoi j'ai renoncé à introduire un mécanisme comparable à celui que vous proposez : il serait contre-productif car, en voulant sanctionner le représentant d'intérêts, on le dispenserait en fait des obligations qui découlent de l'inscription.

Nous avons retenu une autre logique : en cas de répétition du manquement, nous prévoyons la possibilité de saisir le juge, qui pourra alors prononcer une sanction pénale.

Il serait donc raisonnable que vous retiriez votre amendement, sans quoi j'émettrai un avis défavorable.

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

M. Michel Sapin, ministre. Avis défavorable.

M. le président. La parole est à M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. J'entends bien que le juge pourra prononcer une sanction pénale, monsieur le rapporteur, mais comment l'élu saura-t-il qu'une personne est infréquentable et que, celle-ci n'ayant pas respecté ses obligations déontologiques, il la recevra à ses risques et périls ? Comment saura-t-il qu'une personne est indélicat, si le fichier ne mentionne pas sa suspension ? Je ne comprends pas.

M. le président. La parole est à Mme Sandrine Mazetier.

Mme Sandrine Mazetier. C'est tout l'intérêt du registre unique et de l'autonomie de chaque assemblée, qui pourra prononcer les sanctions qu'elle juge utiles, en fonction de son propre règlement.

Prenons un exemple. Vous êtes Charles Amédée de Courson, député,...

M. Charles de Courson. Pour vous servir !

Mme Sandrine Mazetier. ...et vous consultez le registre unique, afin de savoir si une personne qui vous sollicite pour un rendez-vous est dûment déclarée. Si elle l'est, vous pourrez parfaitement la recevoir, à supposer que vous soyez intéressé par ce qu'elle a à vous raconter. Dans le cas inverse, vous vous demanderez quels sont ses motivations, et, au moins, vous saurez qu'elle ne respecte pas les obligations faites aux représentants d'intérêts et que vous n'êtes pas censé la recevoir en tant que député. Cela dit, à titre personnel, si vous voulez prendre un café avec elle, parce qu'il s'agit d'un copain de régiment, grand bien vous fasse !

Enfin, chaque assemblée décidera elle-même des sanctions éventuelles. Ainsi, le Bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat pourra, pour les mêmes faits – par exemple pour une

sous-déclaration d'activité mise à jour par la Haute autorité –, décider d'interdire à la personne d'accéder à son enceinte pendant six ou trois mois. L'autonomie des assemblées restera entière mais le registre sera unique, ce qui permettra aux citoyens, aux élus et aux personnes publiques sur la décision desquelles on cherche à peser, de s'assurer que leurs interlocuteurs ont respecté leurs obligations déclaratives et les règles auxquelles ils sont soumis.

M. le président. Puisque vous insistez, je vous redonne la parole, monsieur de Courson, mais je ne souhaite que les débats se prolongent indéfiniment sur chaque amendement.

M. Charles de Courson. Les orateurs ont parlé comme s'il n'existait que deux catégories de personnes : celles qui figurent sur le registre et celles qui n'y figurent pas. En fait, il existe une troisième catégorie : celles qui ont été rayés à la suite d'une faute déontologique, à l'égard desquelles il faut être particulièrement prudent. Comment savoir qu'une personne ne figurant pas sur le fichier appartient à cette troisième catégorie ?

L'amendement visait à donner une information essentielle à tout élu qui consulterait le fichier. Les réponses qui m'ont été faites ne résolvent pas ce problème : comment savoir que telle personne est indélicat ?

(L'amendement n° 63 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Laurent, pour soutenir l'amendement n° 186.

M. Jean-Luc Laurent. Il me semble qu'il convient de couvrir tout le champ des représentants d'intérêts sans exclure *a priori* les personnes morales de droit public.

Je m'explique : nous légiférons en matière de décentralisation, et cela concerne naturellement les collectivités territoriales, qui peuvent parfois se comporter comme des groupes d'intérêts. Il me semble que les collectivités locales, qui conduisent parfois des actions de lobbying, doivent entrer dans le champ de la nouvelle législation. Tel est le sens de cet amendement.

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

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Je suis d'accord pour que nous ne nous limitons pas aux seules personnes privées – nous avons eu l'occasion de le dire –, mais je ne suis pas favorable à l'inclusion de toutes les personnes publiques. En effet, elles ne se comportent pas toutes comme des lobbyistes, au sens où nous l'entendons dans ces discussions. Je pense qu'en adoptant cet amendement, on passerait à côté de l'objectif poursuivi. C'est la raison pour laquelle la commission pense qu'il faut s'en tenir à la définition actuelle, qui permet d'ores et déjà d'embrasser un certain nombre de personnes publiques, sans prendre en compte l'ensemble d'entre elles. Souhaitant en rester à cette épure, la commission a émis un avis défavorable.

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

M. Michel Sapin, ministre. Même avis.

(L'amendement n° 186 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. le ministre, pour soutenir l'amendement n° 329.

M. Michel Sapin, ministre. Comme je l'ai annoncé au début de l'examen de cet article, j'ai déposé trois amendements de précision. Leur objectif n'est pas de susciter des débats de principe, car nous partageons l'ensemble des principes exprimés, mais nous souhaitons être très précautionneux, tant du point de vue de la simplicité du fonctionnement du dispositif que du point de vue juridique – et tout particulièrement constitutionnel.

C'est la raison pour laquelle je vous propose de substituer, à l'alinéa 7, au mot « accessoire » le mot « régulière », ce qui conduirait à parler d'« activité principale ou régulière ». Cette manière de préciser et de restreindre peut-être légèrement le champ de la définition nous permettra d'éviter que telle ou telle institution – je pense en particulier au Conseil constitutionnel – n'analyse le mot « accessoire » comme présentant un caractère de généralité tel qu'il mettrait en quelque sorte en cause la liberté du commerce et de l'industrie. C'est en effet à ce dernier principe que se réfère le Conseil pour tempérer certains souhaits des parlementaires.

Je vous propose donc d'adopter cet amendement qui est important du point de vue constitutionnel. En effet, il risque d'être difficile de détacher le seul mot « accessoire » de l'ensemble du texte, ce qui pourrait avoir des conséquences graves sur le projet de loi considéré globalement, alors même que celui-ci sera manifestement source de très grands progrès en termes de transparence.

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

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Monsieur de Courson, je vous vois faire le bon geste, celui de la main tremblante du législateur. (*Sourires.*) Reconnaissons que la rédaction de cette définition se heurte à certaines difficultés. Je ne suis pas certain de la manière dont il faut avancer sur ce terrain et j'avoue avoir évolué quant au choix des termes à employer. Des divergences d'appréciation se posent d'ailleurs au plus haut niveau de l'expertise juridique, puisque les préconisations du Conseil d'État ne correspondent pas exactement aux dispositions que le Gouvernement nous demande à présent d'adopter.

Les représentants d'intérêts sont définis par le présent article comme les « personnes morales de droit privé, les établissements publics ou groupements publics » – notre collègue M. Laurent peut constater que certaines personnes publiques sont donc bel et bien visées – « dont un dirigeant, un employé ou un membre a pour activité principale ou accessoire » – c'est la définition proposée actuellement – « d'influer sur l'élaboration d'une loi ou d'un acte réglementaire » en entrant en communication avec un certain nombre d'acteurs publics.

Le Gouvernement propose de revenir sur le critère de l'« activité principale ou accessoire », qui a été voté par l'Assemblée nationale comme par le Sénat, en réintroduisant la notion d'« activité principale ou régulière », qui figurait dans le projet de loi initial. Mais cette rédaction n'était pas conforme aux préconisations du Conseil d'État, lequel suggérerait de ne conserver que la seule notion d'« activité principale ».

M. Olivier Marleix. On reste toujours dans l'entre-soi !

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Quel entre-soi ? Vous êtes plus spécialiste du sujet que moi !

M. Olivier Marleix. Je comprends la logique du Conseil d'État !

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Votre amendement, monsieur le ministre, exclut par conséquent du champ du répertoire les entités employant des personnes ne pratiquant une activité de lobbying que de façon exceptionnelle. C'est du moins ainsi que je le comprends. Cela peut concerner, par exemple, un collectif *ad hoc* qui serait constitué de façon ponctuelle.

M. Charles de Courson. Eh oui !

M. Sébastien Denaja, rapporteur. J'ai des noms à l'esprit, mais on ne va pas détailler le bestiaire que nous connaissons depuis 2012.

Pouvez-vous nous confirmer, monsieur le ministre, qu'il s'agit de la bonne interprétation à donner de votre disposition ?

La rédaction de votre amendement exclurait aussi, me semble-t-il, les entités employant des personnes qui ne pratiquent une activité de lobbying que de façon irrégulière. Il nous a semblé que cette rédaction souffrait d'une certaine imprécision. Le champ de l'activité régulière paraît quelque peu en retrait de celui de l'activité accessoire. C'est peut-être pour cela, monsieur Marleix, que vous évoquiez l'entre-soi – celui des lobbyistes ? Je peux le comprendre.

Telles sont les raisons pour lesquelles la commission, non sans hésitations, a émis un avis défavorable.

M. Olivier Marleix. C'est sage !

M. Sébastien Denaja, rapporteur. À titre personnel, je suis plutôt favorable à cet amendement, parce qu'il m'a semblé, à l'aune de nos réflexions et de nos échanges récents, que le terme « régulière » était plus précis que celui d'« accessoire ». Je laisse à chacun le soin de se forger son jugement ; le mien n'est pas complètement établi. Nous aurons peut-être besoin, monsieur le ministre, d'explications complémentaires.

M. le président. La parole est à M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. L'amendement du Gouvernement est dangereux. On l'a constaté à de nombreuses reprises : en présence d'un texte de loi concernant une branche, un groupe, une entreprise, telle ou telle entité peut faire du lobbying *ad hoc*, ponctuellement. L'interprétation que vous donnez de votre amendement, monsieur le ministre, revient à dire que cette entité sera exclue de son champ d'application. Ce n'est pas possible car c'est très dangereux.

Vous indiquez que le terme « accessoire » est trop large, mais il permettait de prendre en compte tous ces groupes et entreprises qui exercent une petite activité de lobbyistes, tout à fait accessoire par rapport à leurs autres activités. Le texte adopté tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat me semblait bien calibré. C'est la raison principale pour laquelle la commission a repoussé votre amendement, manifestant ainsi, me semble-t-il, une grande sagesse.

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

M. Olivier Marleix. Monsieur le ministre, cet amendement me pose beaucoup de problèmes. J'évoquais tout à l'heure la particularité française en matière de lobbying. Pourquoi les cabinets de lobbying français mettent-ils beaucoup de temps à émerger, à tel point d'ailleurs que ce sont plutôt des cabinets anglo-saxons qui se développent aujourd'hui en France ? Parce que la relation d'influence dans notre pays, pardon d'y insister, est tout de même le fait d'un certain

entre-soi : on s'est connu très jeune dans des écoles du service public, on a fait sa carrière ensemble, par exemple dans des bureaux voisins à Bercy...

M. Michel Sapin, ministre. Vous êtes obsédé par cela !

M. Olivier Marleix. ...et puis, un jour, on part dans le privé et on peut continuer de passer des coups de fil quand on en a besoin.

Je vais citer un exemple, qui me semble correspondre au sens qu'il convient de donner à votre amendement. Soit un inspecteur des finances – je n'ai évidemment pas de nom à l'esprit (*Sourires*) – travaillant dans une grande banque d'affaires – que je ne citerai pas – au sein de laquelle il serait amené à traiter un dossier de fusion-acquisition. Il peut se demander si le ministre va mettre son grain de sel dans l'opération et, par exemple, lui opposer le décret dit « Montebourg », en considérant qu'il s'agit d'un secteur stratégique. Or cette personne n'entre pas dans le champ d'application de votre amendement : elle n'est pas considérée comme un lobbyiste s'efforçant d'influer sur une décision publique. Elle a donc le droit de se livrer, ni vu ni connu, à ce type d'actions, car il n'a pas été déclaré qu'elle l'exerçait à titre principal.

Autre exemple : un inspecteur des finances travaillant dans une grande banque, constatant l'élaboration d'une législation qui ne lui conviendrait pas, pourrait, lui aussi, passer un coup de fil à Bercy.

La disposition que vous présentez subrepticement, monsieur le ministre, légalise, en réalité, cet entre-soi, ce commerce d'influence. Pardon de le dire mais, lorsque quelqu'un part pour le privé, on ne peut pas s'empêcher de penser qu'il est parfois animé par la volonté de valoriser un carnet d'adresses. Je trouve cela extrêmement dangereux. Remarquons au passage que vous allez purement et simplement tuer les cabinets de lobbying. Pourquoi, en effet, ceux-ci commettraient-ils la folie de recruter un lobbyiste en bonne et due forme, qui aura respecté, le plus honnêtement du monde, la procédure de déclaration, s'il est tellement plus commode, tellement plus simple de faire appel à un haut fonctionnaire qui, de temps en temps, règle ce type de dossiers ? Cet amendement me paraît donc extrêmement dangereux, et je crois que la commission a fait preuve de sagesse en le repoussant.

M. le président. La parole est à Mme Sandrine Mazetier.

Mme Sandrine Mazetier. Je partage absolument la volonté de M. Marleix d'éviter l'entre-soi, fruit d'une scolarité commune au sein des grandes écoles, qui dure toute une vie. Mais peut-être y a-t-il chez lui une petite incompréhension : l'objet de cet amendement n'est pas de limiter la définition des représentants d'intérêts aux personnes dont c'est l'activité principale. La définition proposée concerne l'activité « principale ou régulière » au lieu de « principale ou accessoire ». On a cherché une définition ayant un spectre extrêmement large. La rédaction proposée englobe les personnes dont ce n'est pas l'activité principale mais qui, par exemple, sollicitent un rendez-vous chaque année en vue de l'examen de la loi de finances. Vous connaissez ces personnes comme moi – tous les députés les connaissent. Eh bien, il s'agit là d'une activité régulière, qui présente une certaine forme de saisonnalité. On couvrira très précisément, au moyen de l'adjectif « régulière », les personnes dont on cherche à encadrer l'activité et à la rendre transparente...

M. Charles de Courson. Non !

Mme Sandrine Mazetier. ...ou, à tout le moins, à la sortir de l'opacité et du charme discret des cabinets.

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

M. Sébastien Denaja, rapporteur. C'est un point important, qui pourrait justifier une censure du Conseil constitutionnel et, partant, l'avenir d'un élément essentiel de ce texte. Il faut donc bien peser les mots que l'on emploie. Ce n'est pas une question d'entre-soi.

M. Olivier Marleix. Bien sûr, on sait bien que ça n'existe pas !

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Il s'agit de savoir où l'on place le curseur en fonction du choix des mots. Employer le mot « accessoire » revient à pousser le curseur au maximum. Se contenter du mot « principale » conduit, sans doute, au résultat inverse. En ajoutant le mot « régulière », on n'est ni dans un entre-deux ni dans un entre-soi : on parvient à un point d'équilibre, qui, comme l'a très bien dit Mme Mazetier, permet d'embrasser l'essentiel des situations que nous voulons viser, tout en se prémunissant, me semble-t-il – c'est pourquoi, à titre personnel, je donne un avis tout à fait favorable à la démarche du ministre – d'une censure du Conseil constitutionnel. Or, cette censure serait inévitable si nous n'adoptions pas une définition équilibrée. Nous avons connu en la matière, sous la V^e République, le charme de quelques alertes, qui peuvent faire penser que ce risque est sérieux.

M. le président. La parole est à M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Le terme « régulière », que propose le Gouvernement, est complètement mou.

M. Michel Sapin, ministre. Et *quid* du terme « accessoire » ?

M. Charles de Courson. Qu'est-ce qu'une activité régulière ? Cela signifie-t-il qu'on la pratique tout le temps ? Qu'en est-il si on s'y livre six mois par an ?

Ce terme est mou. Or nous ne sommes pas ici pour faire de la législation molle. Faisons une vraie loi – claire, nette et applicable. De fait, qui appréciera le caractère régulier de l'activité ? Les juges ?

Si je fais cela à mi-temps, est-ce que c'est régulier ?

M. Dominique Raimbourg, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Oui !

M. Romain Colas, rapporteur pour avis de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Bien sûr !

M. Charles de Courson. Et trois mois par an ?

M. Dominique Raimbourg, président de la commission des lois et M. Romain Colas, rapporteur pour avis. Oui !

M. Charles de Courson. Et une fois de temps en temps ?

Mme Sandrine Mazetier. Même un jour par an, c'est régulier !

M. Charles de Courson. Vous voyez dans quoi on s'embarque. C'est du Fernand Raynaud !

Le Conseil constitutionnel, lui, n'a pas une conception molle de la loi. Permettez-moi de rappeler les principes d'intelligibilité et de clarté de la loi : il faut que l'on sache quelle règle s'applique.

Vous nous expliquez, monsieur le ministre, que vous avez déposé cet amendement pour éviter une éventuelle censure du Conseil constitutionnel, mais en réalité vous prenez là un risque supplémentaire.

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

M. Michel Sapin, ministre. J'ai essayé de ne pas trop intervenir dans ce débat, par respect pour le travail du Parlement, mais je souhaite dire un dernier mot sur ce sujet, car c'est aussi une manière de respecter votre travail.

Monsieur de Courson, le dur et le mou sont des notions subjectives, et je ne suis pas sûr que le mot « accessoire » soit beaucoup plus dur que le mot « régulier ».

M. Charles de Courson. Si ! En matière fiscale, cette notion est claire !

M. Michel Sapin, ministre. Certes, il y a toujours une marge d'appréciation importante avec de tels termes, mais le mot « régulier » me paraît un peu moins mou – pour reprendre votre terminologie – que le mot « accessoire ». Que voulons-nous faire – car il me semble, monsieur de Courson, que nous avons le même objectif ? Nous voulons couvrir un champ suffisamment large pour ne pas laisser aux lobbyistes des possibilités béantes de contourner la réglementation que nous définissons ici. Mais nous ne voulons pas non plus introduire une contrainte excessive, qui nuirait à l'ensemble de l'activité – et je ne parle pas de l'activité des lobbyistes. Nous ne voulons pas introduire une régulation dont la complexité contreviendrait aux grands principes constitutionnels, que vous respectez, comme celui de la liberté d'activité.

Il est important d'adopter cet amendement, et M. Denaja vient d'expliquer pourquoi. Je me préoccupe aussi de l'avenir : je sais qu'il n'y a pas eu d'accord sur cette question en commission mixte paritaire, ce qui me laisse penser que l'opposition, particulièrement au Sénat, saisira le Conseil constitutionnel – ce qui est parfaitement légitime, étant donné l'importance de ce texte. Puisque le Conseil constitutionnel sera saisi, mon rôle, à ce stade de la discussion, et tout en respectant, naturellement, le travail parlementaire – en particulier celui de l'Assemblée nationale, qui a introduit de réelles nouveautés juridiques, notamment sur la question des lanceurs d'alerte –, est de vous mettre en garde contre des risques majeurs.

Comme vous le savez, dans un débat constitutionnel, certaines dispositions sont séparables, alors que d'autres le sont beaucoup moins. Il faut donc faire très attention. Soyez prudents, ne prenez pas ce risque d'inconstitutionnalité, alors que nous sommes d'accord sur l'objectif, et que le mot « régulier » embrasse déjà un périmètre très large et qu'il permet de prendre en compte les personnes auxquelles nous pensons.

M. Jean-Luc Laurent. Il est plus large que le terme « accessoire » !

(L'amendement n° 329 est adopté.)

M. le président. La parole est à M. Sébastien Denaja, pour soutenir l'amendement n° 226.

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Il a été question jusqu'ici des acteurs visés par l'article 13, mais celui-ci définit aussi les actes juridiques concernés. Cet amendement tend à rétablir la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture pour formuler la finalité de la représentation d'intérêts – la question étant de savoir sur qui on entend influencer.

Les sénateurs étaient revenus sur la définition que nous avons adoptée, pour se limiter à l'influence sur l'élaboration d'une loi ou d'un acte réglementaire. Il nous semble qu'une telle modification restreindrait considérablement la portée du texte et qu'elle irait à l'encontre de l'ambition que nous partageons – unanimement, me semble-t-il – dans cet hémicycle. Je vous propose donc de revenir à la version initiale du texte, telle qu'adoptée en première lecture, et d'ajouter, après l'expression « l'élaboration d'une loi ou d'un acte réglementaire », les mots : « la décision publique, notamment sur le contenu ». C'est, du reste, ce que recommandait le Conseil d'État.

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

M. Michel Sapin, ministre. Avis tout à fait favorable.

(L'amendement n° 226 est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques, n° 67 et 187.

La parole est à M. Charles de Courson, pour soutenir l'amendement n° 67.

M. Charles de Courson. Mes chers collègues, nous avons introduit dans la liste des personnes susceptibles d'être influencées les collaborateurs du Président de la République. Cette décision est pleine de sagesse, puisque chacun sait que certains des collaborateurs du Président de la République ont une fonction beaucoup plus importante que les ministres.

M. Michel Sapin, ministre. Cela dépend des présidents !

M. Charles de Courson. Cela dépend aussi des ministres, monsieur Sapin, selon qu'ils sont faibles, voire très faibles, ou existants.

M. Michel Sapin, ministre. Ce n'est pas tout à fait faux.

M. Charles de Courson. Ce qui est aberrant dans ce dispositif, c'est qu'on n'y a pas inscrit le Président de la République, alors qu'y figurent le Premier ministre et les ministres. Le résultat, c'est que vous échappez au dispositif si vous influencez directement le Président de la République, alors que vous tombez dans le champ si vous influencez ses collaborateurs. Vous avouerez que c'est totalement aberrant.

Lorsque des collègues – siégeant sur tous nos bancs – vous font cette objection, on leur objecte le principe de la séparation des pouvoirs. Mais, mes chers collègues, la séparation des pouvoirs vaut aussi pour le Premier ministre et les ministres. Que vient faire ici la séparation des pouvoirs ? Le Président de la République a en outre des pouvoirs propres, en matière de défense, notamment. Je vous le dis franchement : en incluant dans le dispositif les collaborateurs du Président de la République mais en excluant ce dernier, on se met dans une situation intenable.

À ce compte, pourquoi ne pas supprimer les collaborateurs du Président de la République, de sorte que la présidence de la République dans son ensemble échappe au dispositif ? Ce

ne serait pas raisonnable mais, encore une fois, la position intermédiaire que vous proposez est quant à elle tout à fait intenable.

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Laurent, pour soutenir l'amendement n° 187.

M. Jean-Luc Laurent. Ce dispositif est extravagant. De deux choses l'une : soit on inclut le Président de la République, avec ses collaborateurs, sur la liste des personnes susceptibles de faire l'objet d'une action de lobbying, soit on ne met personne.

M. Charles de Courson. Voilà !

M. Jean-Luc Laurent. Ce que vous proposez est extravagant : on a l'impression d'une loi hors-sol, faisant référence à un monde irréel, alors que nous connaissons bien la réalité des choses. Il est inutile de prendre des exemples concernant le président actuel ou ses prédécesseurs : nous voyons bien qu'on ne peut pas rester dans cette situation.

Il est absolument nécessaire d'ajouter à la liste le Président de la République : tel est le sens de cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements ?

M. Sébastien Denaja, rapporteur. La commission est très défavorable à ces amendements. Une fois de plus, ce qui est un peu gênant dans ce débat, comme dans celui que nous avons eu hier soir, c'est qu'il y a les bonnes intentions, d'un côté, et la réalité du droit, de l'autre. Quand le Conseil d'État dit fermement qu'on ne peut pas inscrire le Président de la République dans ce champ, parce que son statut relève de la seule Constitution, c'est plus qu'une alerte. On peut se faire plaisir en incluant le Président de la République dans ce dispositif et avoir une belle dépêche AFP tout à l'heure, mais il n'empêche que, dans un mois, nous aurons une belle censure du Conseil constitutionnel.

Les obligations qui pèsent sur le Président de la République sont d'ordre constitutionnel : ce n'est donc pas une question de séparation des pouvoirs, mais de hiérarchie des normes.

M. Charles de Courson. Et les membres du Gouvernement, leur statut n'est-il pas défini dans la Constitution ?

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Pas les obligations qui leur incombent !

M. Charles de Courson. Lesquelles ?

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Je vous invite à relire l'avis du Conseil d'État, qui est très clair sur ce point. Je pense sincèrement que cela ne sert à rien de vouloir se faire plaisir sur ce sujet.

Vous me demandez par ailleurs pourquoi le Président de la République est dissocié de ses collaborateurs. Pour le coup, il est heureux qu'on les dissocie, car les collaborateurs du Président de la République n'ont pas de statut constitutionnel – et c'est tant mieux quand on voit que certains se mettent à écrire des livres... Il est heureux, je le répète, que l'on ait dissocié les deux.

Le texte va très loin, et il faut s'en réjouir : pour la première fois, on va faire la transparence sur les gens qui tentent d'influencer l'entourage immédiat du Président de la République – en l'espèce, ses collaborateurs, lesquels ont

un rôle considérable dans la prise de décision publique. Mais la Constitution réserve au chef de l'État un statut très particulier.

Monsieur de Courson, monsieur Marleix, vous soutenez l'un et l'autre des candidats qui se présentent comme les gardiens de la V^e République : je m'étonne donc que vous vouliez à ce point affaiblir le statut constitutionnel du chef de l'État. Il y a là une contradiction qui m'étonne.

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

M. Michel Sapin, ministre. Le rapporteur a très bien dit les choses. Ce n'est pas la séparation des pouvoirs qui est en jeu ici. Cette question peut se poser, et elle s'est posée, dans le débat juridique et constitutionnel. Vous serez d'accord avec moi, monsieur de Courson, pour dire que les arguments juridiques ne sont pas des arguties. Le droit n'est pas une argutie, pas plus que la défense du droit.

Nous devons prêter attention à cela, particulièrement lorsqu'il s'agit du texte de la Constitution. Il n'est pas interdit de changer la Constitution, comme l'a dit quelqu'un – car il s'agit bien ici des articles de la Constitution de la V^e République, et non de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui est elle aussi de nature constitutionnelle, et dont la valeur est même encore supérieure à celle de la Constitution de la V^e République elle-même.

La Constitution de la V^e République définit le statut du Président de la République, et seule la Constitution peut imposer des obligations nouvelles à celui-ci. Ce n'est pas le cas des membres du Gouvernement, et encore moins celui des collaborateurs du Président de la République. Voilà les seules raisons pour lesquelles j'appelle votre assemblée, avec la même conviction que le rapporteur, à ne pas voter cet amendement.

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

M. Olivier Marleix. Vos arguments sont assez peu convaincants, monsieur le ministre. Tout d'abord, on ne crée pas ici d'obligation pour le Président de la République : ce sont les personnes susceptibles d'entrer en contact avec lui qui sont visées, et qui seront inscrites dans un registre. Si l'on créait des obligations pour les autres dépositaires du pouvoir, notamment les députés, la question de la séparation des pouvoirs se poserait de la même façon. Je rappelle que le statut des parlementaires est lui aussi défini, pour partie dans la Constitution, et pour partie dans la loi organique. Or ce que nous introduisons aujourd'hui dans la loi ordinaire ne pose aucun problème pour eux.

Vos arguments sont donc assez peu convaincants. Ce que l'on comprend, au bout du compte, c'est qu'un lobbyiste qui fait son travail en allant s'adresser aux autorités a moins de chances de réussir qu'un ancien de la promotion Voltaire employé dans une grande entreprise et qui peut s'adresser directement à un camarade de promotion.

M. Sébastien Denaja, rapporteur. La promotion Voltaire est plus récente que celle de M. Juppé !

M. le président. La parole est à M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, vous nous avez expliqué que, selon le Conseil d'État, cette inscription était impossible, car attentatoire au statut du Président de la République.

Qu'est-ce que cela veut dire? Il ne s'agit pas du statut du Président de la République: nous parlons d'un fichier où seront inscrites des personnes entrant en relation avec certaines personnalités – le Président de la République, les ministres et leurs entourages. En quoi le statut du Président de la République serait-il affecté par la constitution de ce fichier?

Par ailleurs, avec tout le respect que j'ai pour le Conseil d'État et la magistrature de mon pays, ce n'est pas le Conseil d'État qui se prononcera sur la conformité du dispositif à la Constitution, mais le Conseil constitutionnel. Quel risque prend-on donc, étant donné que le texte lui sera de toute façon soumis? Il appartiendrait au Gouvernement – c'est ce que je ferais si j'étais à sa place –, pour bien caler le dispositif et être rassuré, de saisir le Conseil constitutionnel, qui sera saisi de toute façon par la voie de la question prioritaire de constitutionnalité – QPC. Il est en effet préférable, du point de vue de l'ordre juridique, que le Gouvernement le saisisse lui-même – ce qu'il a, selon moi, le tort de ne faire que très rarement.

Les arguments avancés ne tiennent donc pas. Le statut du Président de la République n'a en effet rien à voir dans cette affaire.

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

M. Dominique Raimbourg, *président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.* Monsieur de Courson, dès lors qu'on exige qu'une personne qui le rencontre soit inscrite sur un registre, on touche forcément aux prérogatives du Président de la République. Peut-être nous poserons-nous ultérieurement la question de savoir s'il faut le faire ou non, mais il ne faut pas modifier le texte que nous examinons et le rendre susceptible de censure, alors qu'il sera déjà abondamment discuté et que tournent autour des gens qui ont intérêt à ce qu'il ne se soit jamais appliqué. Nous avons en effet dans ce domaine des adversaires sérieux et il ne faut pas prêter le flanc à une éventuelle critique.

Sans doute avez-vous raison sur le fond et il se peut qu'il faille effectivement savoir quels groupes de pressions contactent le Président de la République, mais il ne convient pas de l'inscrire dans le texte que nous examinons. J'ai peut-être tort, mais il me semble que la prudence impose de ne pas s'avancer trop sur ce point. Mieux vaut, si vous me permettez cette expression vulgaire, marquer des buts certains que de tenter d'en marquer qui ne le seraient pas. Il faut donc nous en tenir à l'acquis.

(Les amendements identiques n^{os} 67 et 187 ne sont pas adoptés.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques, n^{os} 93 et 189.

La parole est à M. Olivier Marleix, pour soutenir l'amendement n^o 93.

M. Olivier Marleix. Le Conseil d'État qui, dans sa sagesse, a pensé à inscrire les élus locaux et beaucoup de monde sur la liste des gens dont le contact est susceptible de légitimer l'inscription au répertoire, s'est oublié lui-même – c'est sans doute un aveu de modestie. Il suffit pourtant d'écouter notre rapporteur pour mesurer la participation éminente du Conseil d'État à la rédaction du droit dans

notre pays, ce dont nous nous réjouissons d'ailleurs. Dût la modestie du Conseil d'État en souffrir, je propose donc d'ajouter à cette liste les membres de ses sections administratives.

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Laurent, pour soutenir l'amendement n^o 189.

M. Jean-Luc Laurent. Il importe d'inscrire les membres des sections administratives du Conseil d'État sur la liste des personnes pouvant être visées par le lobbying. En effet, si les membres du Conseil d'État sont juges et statuent en contentieux, cette institution conseille également le Gouvernement et a donc un rôle éminent, en amont, dans l'élaboration des normes qui constituent notre droit. Ses membres peuvent, par là même, devenir des cibles de lobbyistes et il convient donc de les inscrire au répertoire.

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

M. Sébastien Denaja, *rapporteur.* L'avis de la commission ne varie pas sur ce point depuis la première lecture, au terme de débats nourris sur ce sujet. La position de principe est en effet qu'il faut marquer des buts certains, sans tenter d'en marquer de plus incertains. De fait, si nous adoptons la logique proposée pour le Conseil d'État, il nous faudrait poursuivre en ce sens pour le Conseil constitutionnel et nous nous heurterions à une censure de ce dernier. La position de principe est donc simple: elle consiste à exclure du champ des pouvoirs publics les juridictions.

Le Conseil d'État, malgré la dualité fonctionnelle qui permet de l'appréhender aussi dans sa réalité de conseil du Gouvernement, est d'abord la plus haute juridiction administrative du pays. Il est en outre difficile, même si vous le faites avec un amendement ultérieur, de dissocier véritablement ses membres, dont certains font l'objet d'une double affectation, pouvant être membres à la fois de la section administrative et de celle du contentieux. L'institution elle-même est d'abord, je le répète, la plus haute juridiction administrative du pays. Le même raisonnement vaut pour le Conseil constitutionnel.

Nous visons à assurer la transparence à propos des personnes qui veulent influencer sur ceux qui agissent le plus sur la prise de décision publique et l'élaboration de la loi ou du règlement. Le Conseil constitutionnel, qui sera évoqué dans les amendements suivants,...

M. Olivier Marleix. Cela ne concerne évidemment pas le Conseil d'État!

M. Sébastien Denaja, *rapporteur.* Le Conseil d'État s'exprime publiquement sur la loi.

M. Olivier Marleix. Nous aussi! Nous ne nous cachons pas!

M. Sébastien Denaja, *rapporteur.* Les avis du Conseil d'État sont, pour la plupart, rendus publics, du moins depuis l'élection de François Hollande – j'ignore ce qu'il en serait si vous reveniez aux affaires. De fait, depuis que François Hollande a été élu, le Gouvernement, chaque fois que cela lui est demandé, rend publics les avis qui lui sont remis sur les projets de loi qu'il présente.

M. Olivier Marleix. Ça ne change rien!

M. Sébastien Denaja, *rapporteur.* Si, ça change tout! Le répertoire des représentants d'intérêts a pour but de faire la transparence sur le processus d'élaboration des normes et des prises de décision. Dès lors que ce que fait le Conseil d'État est public, je ne vois pas de manque de transparence.

Ce que nous voulons, c'est assurer la transparence, et nous voulons le faire avec les bons acteurs. Viser les juridictions administratives ou constitutionnelles n'est pas l'objectif recherché. Avis défavorable.

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

M. Michel Sapin, ministre. Même avis.

M. le président. La parole est à M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. C'est une affaire délicate, du fait de la double nature du Conseil d'État. Je partage la position de notre rapporteur, selon laquelle il ne faut pas toucher aux juridictions, mais il s'agit ici des sections administratives du Conseil d'État, qui ne sont pas une juridiction.

En outre, monsieur le rapporteur, l'argument fondé sur le caractère public des avis du Conseil d'État ne vaut pas car, je vous le rappelle, c'est parce que le Gouvernement veut bien transmettre ces avis aux assemblées que nous en disposons. Il ne s'agit nullement de l'état du droit, mais d'une pratique au demeurant variable – nous obtenions parfois ces avis lorsque nous faisons savoir au Gouvernement notre souhait de connaître le contenu l'avis du Conseil d'État sur telle ou telle affaire délicate. Certains gouvernements nous le communiquaient, et d'autres non. Or nous faisons ici du droit et, en droit, cette pratique peut changer demain et varier selon les cas. On ne peut donc invoquer cet argument.

La solution ne serait-elle donc pas qu'il existe au Conseil d'État un code de déontologie – peut-être en existe-t-il du reste déjà un – qui interdise ces contacts aux rapporteurs pour avis. De fait, si une instruction interne au Conseil d'État interdit à ceux qui doivent donner un avis au Gouvernement sur un texte de prendre contact avec un quelconque représentant d'intérêts en la matière, le problème est réglé et ce serait peut-être la bonne solution. Je ne suis pas un fin connaisseur du Conseil d'État, mais si un tel code existe déjà, ce serait un véritable argument pour considérer que les amendements sont satisfaits.

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

M. Olivier Marleix. Je partage avec le rapporteur l'idée qu'il n'y a pas lieu d'inscrire les juridictions en tant que telles sur la liste – c'est sagesse. Il est ainsi un peu extravagant de vouloir y inscrire le Conseil constitutionnel, comme le proposent des amendements de tous bords. Respectons le Conseil constitutionnel !

Pour ce qui concerne le Conseil d'État, l'amendement prend la précaution de préciser, même si ce n'est pas si simple dans la pratique, que sont exclusivement concernés les membres des sections administratives, qui ont pour mission de conseiller le Gouvernement dans l'élaboration des normes législatives et réglementaires. Ne pas retenir les membres de ces sections administratives revient donc à laisser un trou béant dans le dispositif qu'on prétend améliorer en matière de transparence. La publicité des avis n'a rien à voir là-dedans. De fait, tous les débats de l'Assemblée nationale sont publics, à la différence de ceux du Conseil d'État, dont seuls les avis le sont,...

M. Charles de Courson. Même pas, puisque ce n'est pas automatique !

M. Olivier Marleix. ...à l'exclusion des délibérations ni des échanges.

Un vrai progrès s'impose donc en la matière. La suggestion de M. de Courson est peut-être une solution, mais nous souhaiterions au moins à ce propos une réponse du Gouvernement pour dire qu'il faut s'engager plus loin. Nous avons la chance d'avoir parmi nous un ministre qui connaît bien les juridictions administratives et dont la réponse sera d'or.

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

M. Michel Sapin, ministre. Je partage pleinement l'avis exprimé par le rapporteur mais, en réponse à la question de M. de Courson, je précise qu'il existe un code de déontologie interne au Conseil d'État, qui aborde ce sujet parmi beaucoup d'autres, en particulier pour les cas où un membre du Conseil d'État aurait connu par ailleurs, à d'autres moments de sa vie et en d'autres endroits que dans le cadre de la gestion de l'État, une affaire de cette nature. Il existe donc des règles en la matière, qui figurent dans ce code de déontologie. En outre, celui-ci a désormais une valeur législative, car il a été intégré dans la loi récemment adoptée sur la déontologie des fonctionnaires. Vos préoccupations, monsieur de Courson, sont donc aujourd'hui satisfaites par un code et par la loi.

(Les amendements identiques n^{os} 93 et 189 ne sont pas adoptés.)

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Laurent, pour soutenir l'amendement n^o 188.

M. Jean-Luc Laurent. Cet amendement tend à inscrire sur la liste les membres du Conseil constitutionnel. Celui-ci, en effet, ne juge plus seulement de la constitutionnalité des lois, mais il a pris davantage d'importance et de pouvoir en entrant dans la fabrication de la loi, ce qui conduit même certains d'entre nous à plaider ici même pour une certaine autocensure, par crainte d'une censure ultérieure du Conseil constitutionnel : c'est la marque du poids exorbitant pris par cette institution qui, dans la fabrication de la loi, n'est pas inerte.

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

M. Sébastien Denaja, rapporteur. La loi « n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution », nous rappelle le Conseil constitutionnel dans une décision de 1985 sur la Nouvelle-Calédonie.

Vous avez raison, le Conseil n'est plus tel qu'il a été conçu à l'origine. Il est devenu, depuis 1971 et 1974, et *a fortiori* depuis l'instauration de la QPC, une véritable cour constitutionnelle. Le statut de ses membres offre cependant toutes les garanties d'indépendance, d'impartialité et de neutralité et les obligations déontologiques qui s'imposent à eux apportent toutes les garanties nécessaires pour que toutes ses décisions soient prises en toute impartialité et soient de nature juridictionnelle – pour ma part, je considère que le Conseil constitutionnel est devenu une véritable cour constitutionnelle.

Nous appliquons donc ici le même principe que tout à l'heure en excluant les juridictions du champ de cette liste. Il convient en effet de distinguer ceux qui prennent des décisions publiques et ceux qui n'en prennent pas. Or les décisions du Conseil constitutionnel ne sont que des outils visant à garantir le respect de la norme fondamentale qui fonde le pacte social et républicain. L'avis de la commission est donc défavorable.

(L'amendement n^o 188, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Charles de Courson, pour soutenir l'amendement n° 66.

M. Charles de Courson. Quel est le fondement de l'exclusion des différentes catégories visées par les alinéas 17 à 20 ? J'en prendrai plusieurs exemples, à commencer par celui des associations à objet culturel. Il est tout à fait normal en effet que les églises ou le consistoire israélite viennent exprimer leur position. En matière, par exemple, de bioéthique, il est tout à fait normal qu'ils s'efforcent d'influencer et d'éclairer la représentation nationale. Pourquoi donc les exclure ? Il est sain, au contraire, qu'ils figurent dans cette liste.

Les organisations syndicales, tant de salariés que d'employeurs, relèvent de la même logique. Qui parmi nous n'a jamais reçu de délégation de tel ou tel syndicat national, régional ou de branche, selon les domaines dont nous avons à connaître ? Pourquoi les exclure de la liste ? Ils participent du fonctionnement de notre démocratie. Et cela n'a rien à voir avec un quelconque jugement sur chacune de ces associations.

Les partis ou groupements politiques font bien sûr l'objet de pressions : c'est tout à fait naturel car cela relève du fonctionnement de la démocratie. Et pour ce qui est des élus « dans l'exercice de leur mandat », cela fait vingt-quatre ans que je suis à l'Assemblée nationale : des lobbies, j'en ai reçu en veux-tu en voilà. Nous recevons tous les jours des lettres, et nous recevons tous les jours des lobbyistes – ou pas, selon nos disponibilités et nos centres d'intérêt.

Pourquoi donc exclure toutes ces catégories ? Avec cet amendement, nous proposons d'adopter une conception large : il faut les intégrer dans le texte et non les en exclure.

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

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Exclure tout le monde, non, mais exclure toutes les exclusions, non plus ! C'est la raison pour laquelle je vous propose une rédaction plus équilibrée. Certaines exclusions ont leur justification tandis que d'autres méritent d'être tempérées.

En ce qui concerne les élus, nous suivons l'avis du Conseil d'État lui-même : nous incluons les élus dans l'exercice strict de leur mandat, parce qu'il ne faut pas fausser le jeu normal de la démocratie. C'est le rapport aux institutions qui compte.

Les syndicats patronaux ou de salariés se voient quant à eux reconnaître un rôle par la Constitution, en particulier par le Préambule de la Constitution de 1946, et un rôle traditionnel dans la négociation collective. Ainsi, les syndicats ne seront exclus que pour partie de leur activité : d'où le renvoi à l'article L. 1 du code du travail.

Les associations à objet culturel, vous venez de le dire vous-même, monsieur de Courson, ont un rôle naturel dans un certain nombre de discussions avec les pouvoirs publics. En revanche, l'Église catholique ou je ne sais quelle institution religieuse peut avoir des intérêts privés – l'Église est ainsi le premier propriétaire foncier de la capitale. On peut, dans certains processus, avoir des intérêts particuliers à défendre, ce qui peut s'apparenter à de la représentation d'intérêts au sens de la loi.

S'agissant des syndicats et des associations à objet culturel, il y aura des atténuations à ces exclusions. Je vous propose un texte plus équilibré, qui suit une partie du raisonnement que vous venez de dérouler devant nous, tout en ajustant le dispositif pour trouver le point d'équilibre entre notre

objectif de transparence et le respect d'un certain nombre de normes constitutionnelles ou de pratiques habituelles et normales. L'avis est défavorable.

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

M. Michel Sapin, ministre. Même avis.

M. le président. La parole est à M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Vous voyez, mes chers collègues, l'extrême difficulté posée par cette exclusion qui n'est que partielle, comme l'a rappelé M. le rapporteur. Nous allons nous heurter à des problèmes considérables pour distinguer l'action des organisations syndicales selon qu'elles interviennent dans le cadre de l'article L. 1 du code du travail ou en dehors, ou bien celle des associations à objet culturel selon qu'elles sont ou non dans le champ de leurs relations avec le ministre et les services ministériels chargés des cultes – le ministère de l'intérieur, pour faire simple – et avec l'éducation nationale, parce qu'il y a toujours des négociations dans ce domaine. Cela signifie que l'on a essayé de découper en fonction du type d'activités. Je ne sais pas comment on s'en sortira concrètement : comment opérer ces distinctions ?

De même, les partis et groupements politiques ne sont exclus que « dans le cadre de leur mission prévue à l'article 4 de la Constitution », lequel se contente d'indiquer qu'ils « concourent » et « contribuent » ; mais leurs autres actions entrent dans le champ du dispositif. Pour les élus dans l'exercice de leur mandat, c'est encore moins clair : qu'est-ce que signifie être à l'extérieur du mandat ? Quelles sont les actions qui relèvent du mandat et celles qui n'en relèvent pas ?

Nous allons nous heurter à des problèmes considérables d'application parce qu'il s'agit non pas d'une exclusion, mais d'une exclusion partielle. Voilà l'extrême difficulté de ce texte : nous aurions mieux fait de les inclure globalement.

(L'amendement n° 66 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Laurent, pour soutenir l'amendement n° 190.

M. Jean-Luc Laurent. Il s'agit de prolonger notre débat sur ces alinéas. Je propose de supprimer l'alinéa 19 parce qu'il intègre partiellement des catégories dans la liste, ainsi que vient de le dire notre collègue M. de Courson. Comment allons-nous faire la distinction ? Les choses simples étant les meilleures, je plaide pour l'idée suivante : tous à la même enseigne. Organisations syndicales, organisations professionnelles, mettons-les d'emblée dedans : cela me semble logique. Nous avons besoin d'universalité dans la législation. Je veux insister sur ce point au travers de la présentation de cet amendement, qui vise à considérer les organisations professionnelles et syndicales dans la globalité de leur action.

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

M. Sébastien Denaja, rapporteur. J'ai déjà expliqué la logique que nous avons adoptée. Cela étant, je suis réceptif à ce que vous et M. de Courson venez de dire à propos de ce texte. En faisant œuvre créatrice, nous sommes parfois sur le fil. Je pense tout de même que la mise en œuvre opérationnelle de ce registre et de cette nouvelle logique sera appréciée concrètement par la Haute Autorité, qui aura un grand rôle à jouer pour éclairer de son interprétation le fonctionnement de ce dispositif.

Je comprends votre raisonnement : je n'étais pas loin de le partager dans le cours de la réflexion. Si, à ce stade, la commission a émis un avis défavorable, elle l'a fait avec des réserves qui ne sont pas d'usage parce que, sur ce sujet, j'ai entendu, à l'instant même et tout à l'heure également, des raisonnements tout à fait fondés, logiques et que je comprends.

M. Jean-Luc Laurent. À suivre !

(L'amendement n° 190, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n°s 71 et 119, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Olivier Marleix, pour soutenir l'amendement n° 71.

M. Olivier Marleix. Cet amendement vise à exclure les associations d'élus de la liste des représentants d'intérêts. L'organisation de notre République est décentralisée, aux termes de la Constitution. Les associations d'élus représentent les collectivités locales : il paraît donc plus simple que les associations de collectivités locales puissent avoir une relation régulière normale avec les pouvoirs publics. M. le ministre évoquait tout à l'heure, pour justifier la sortie du champ de certains pantoufleurs, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics : nous sommes clairement dans cette hypothèse. Voilà pourquoi le présent amendement propose de les en exclure.

M. le président. La parole est à Mme Françoise Descamps-Crosnier, pour soutenir l'amendement n° 119.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Cet amendement vise à exclure du champ des représentants d'intérêts les « associations représentatives d'élus dans le cadre du dialogue avec le Gouvernement et dans les conditions fixées par la loi ». La vocation première des associations représentatives des élus, cela a été rappelé lors de la défense d'un autre amendement, est de porter auprès des pouvoirs publics les préoccupations des exécutifs élus des collectivités territoriales dans la recherche de l'intérêt général ; leurs membres sont tous élus au suffrage universel.

Du reste, les associations d'élus pluralistes concernées par cet amendement sont présentes aux côtés de l'État dans de nombreuses instances consultatives – Conseil national d'évaluation des normes, Conseil commun de la fonction publique, Comité des finances locales, etc. Elles répondent quotidiennement aux sollicitations des représentants de l'État pour contribuer à la réflexion. Il serait donc inéquitable de ne pas les exclure du champ des représentants d'intérêts.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements ?

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Je souscris à ce qui vient d'être dit par M. Marleix comme par Mme Descamps-Crosnier. Le texte exclut les élus dans l'exercice de leur mandat, or les associations d'élus sont des lieux où siègent les élus précisément parce que ce sont des élus. Il n'y a donc pas lieu de dissocier les deux : en ce sens, ces deux amendements sont parfaitement en cohérence avec la logique du texte. Entre les deux, la commission préfère l'amendement de Mme Descamps-Crosnier parce qu'il est mieux bordé. Pour des raisons rédactionnelles, j'invite donc M. Marleix à retirer son amendement au profit de celui de Mme Descamps-Crosnier.

En vue de la rédaction finale – je ne sais d'ailleurs pas si nous pourrions retoucher le texte que nous adopterons aujourd'hui –, il faudrait pousser le raisonnement jusqu'à son terme pour compléter le texte : il s'agit non pas d'associations d'élus, mais d'associations d'élus et de représentants des collectivités territoriales. Ces amendements visent en effet l'Association des maires de France – l'AMF –, l'Association nationale des élus de montagne, l'Association nationale des élus du littoral mais, si on les interprète très strictement, laissent de côté l'Association des régions de France – l'ARF – ou l'Association des départements de France – l'ADF.

Il faut donc, pour éclairer l'intention du législateur, préciser que le terme « associations d'élus » figurant dans les amendements de Mme Descamps-Crosnier ou de M. Marleix vise bien l'ensemble des associations représentatives des intérêts des collectivités territoriales ou des élus locaux. Pour cette raison, je préfère la rédaction de Mme Descamps-Crosnier à celle de M. Marleix : l'expression « associations d'élus » peut en effet désigner l'Amicale parlementaire du cigare – à laquelle je ne siège évidemment pas ! –, ...

M. François Loncle. Vous avez tort ! *(Sourires.)*

M. Sébastien Denaja, rapporteur. ...qui pourrait avoir un statut associatif. Je préfère donc donner un avis favorable à l'amendement de Mme Descamps-Crosnier.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur ces deux amendements ?

M. Michel Sapin, ministre. S'agissant de l'amendement de Mme Descamps-Crosnier, je m'en remets à la sagesse de l'Assemblée ; je suis défavorable à tout autre amendement.

M. le président. La parole est à M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Dans cette logique, qui ne me paraît pas bonne puisque nous avons exclu les élus uniquement dans l'exercice de leur mandat, nous devons faire la même chose pour les associations : si l'on veut être cohérent, il faut distinguer selon qu'elles interviennent dans les domaines relevant de l'exercice des mandats ou dans le reste. Sinon, les points *a)* et *e)* seront incohérents.

Autre observation : il faudrait au moins sous-amender l'amendement n° 119. Il ne faut pas viser les « associations représentatives des élus » mais les « associations représentatives des collectivités territoriales et de leurs regroupements ». En effet, l'AMF n'est pas une association d'élus : c'est l'association des maires de France, auxquels ont été ajoutés les établissements publics de coopération intercommunale. Il faudrait donc viser les collectivités territoriales et leurs établissements publics, sinon, tel que cela est rédigé, cela concernerait par exemple l'association des conseillers départementaux, qui défend des intérêts catégoriels – le statut, les rémunérations, leur protection sociale, que sais-je. Ce n'est pas la même chose, et ce n'est pas du tout ce que veut viser notre collègue, qui cible l'AMF, l'ARF, l'ADF, etc. Tel que l'amendement est rédigé, l'AMF n'est pas visée parce qu'elle n'est pas une association représentative des élus.

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

M. Olivier Marleix. N'ayant pas de vanité d'auteur, je retire bien volontiers mon amendement. Pour qu'il n'y ait pas de malentendu, je visais les grandes associations d'élus qui sont les interlocutrices régulières du ministre de l'intérieur et du ministre du budget : l'AMF, l'ADF, l'ARF, l'Assemblée des

communautés de France, l'Association des maires des grandes villes de France, l'Association des petites villes de France. Cela concerne les interlocuteurs très réguliers, et non toutes les associations farfelues qui pourraient se créer opportunément.

Je pense que nous serions tous d'accord pour voter un sous-amendement du rapporteur précisant qu'il s'agit non pas des associations d'élus mais des représentants des collectivités territoriales.

Ce qui m'inquiète, c'est la précision que vous ajoutez : « dans les conditions fixées par la loi ». Le nombre de cas où la loi précise les modalités de cette relation est extrêmement limité : c'est le cas par exemple pour le Comité des finances locales, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, qui élit des représentants, ou encore la Conférence nationale des services départementaux d'incendie et de secours – en tout, une dizaine d'organismes au plus. Cela signifie-t-il que tout le reste serait exclu du champ de l'amendement de Mme Descamps-Crosnier ? C'est la petite réserve que je formulerais.

(L'amendement n° 71 est retiré.)

M. le président. La parole est à M. Christophe Castaner.

M. Christophe Castaner. Faisons simple puisque chacun a compris la problématique : il n'y a pas lieu de s'inquiéter. La qualification d'« association représentative » permettra justement de faire la différence avec tout ce qui pourrait demain se constituer d'associations farfelues. C'est précisément la définition d'« associations représentatives des élus ».

Il suffit par exemple de consulter le site de l'Association des maires de France pour savoir qu'elle est la représentation des 35 500 maires de France. Il est très clair que l'on parle d'élus. Il existe suffisamment de points de référence pour faire le tri entre les associations représentatives des élus et une création farfelue dépourvue de la moindre représentativité.

M. le président. La parole est à Mme Sandrine Mazetier.

Mme Sandrine Mazetier. J'ajoute à ce que vient de dire excellentement notre collègue M. Castaner que la précision « dans le cadre du dialogue avec le Gouvernement et dans les conditions fixées par la loi » suffit à rassurer ceux de nos collègues qui doutent.

Si toutefois, monsieur le rapporteur, vous souhaitez le sous-amender, le groupe socialiste et M. Dusopt, premier signataire de cet amendement, n'y voient pas de difficulté. Nous pouvons même le rectifier nous-mêmes mais je crois très honnêtement que sa rédaction actuelle suffit à faire comprendre que je ne sais quelle association des amis du cigare n'entre pas dans ce cadre.

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

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Les propos complémentaires de M. Castaner et de Mme Mazetier suffisent à prouver que la précision est inutile. En tout état de cause nos échanges permettent en eux-mêmes de préciser l'intention du législateur. Je crois donc qu'on peut en rester là et ne pas compliquer le texte. La formulation proposée par Mme Descamps-Crosnier et M. Dusopt suffit à rassurer tout le monde. Il faut bien l'entendre comme désignant les associations représentatives d'élus locaux et de collectivités territoriales ou de leurs groupements.

M. Olivier Marleix. Et les « conditions fixées par la loi », c'est quoi ?

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

M. Michel Sapin, ministre. Je voudrais simplement exprimer la position gouvernementale dans le cadre de ces explications devant l'Assemblée pour qu'on puisse en tenir compte au cas où un doute s'élèverait sur ce point. Il ne s'agit que des associations de collectivités territoriales. Il se trouve que parfois elles s'appellent associations d'élus ou de maires, les maires étant des élus et non pas simplement des collectivités territoriales.

Soyons clair : il s'agit ici – et il ne s'agit que d'elles – des associations de collectivités territoriales considérées comme représentatives aux termes de la loi et qui font partie d'un certain nombre d'organismes consultatifs que vous avez vous-même cités, monsieur Marleix.

Je pense que ces précisions devraient vous permettre de voter cet amendement en toute connaissance de cause.

M. le président. La parole est à M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. L'Association des régions de France est bien l'association des présidents de région ; pourtant, ce n'est pas le président qui s'acquitte des cotisations, c'est le conseil régional. Même chose pour l'ADF : ce n'est pas une association d'élus mais une association des présidents des conseils départementaux, et ce sont les conseils départementaux qui paient la cotisation. Quant à l'AMF, quoiqu'on trouve sur son site, qui paie les cotisations ? Pour ma part, je paie personnellement ma cotisation à l'AMF mais un très grand nombre de communes paient la cotisation pour leur maire. Cela prouve bien qu'il s'agit non pas d'une association des élus mais d'une association des communes et des intercommunalités. Même chose pour l'Assemblée des communautés de France.

(L'amendement n° 119 est adopté.)

M. le président. La parole est à M. Charles de Courson, pour soutenir l'amendement n° 65.

M. Charles de Courson. Ce modeste amendement vise à interdire la rémunération des collaborateurs d'élus par des représentants d'intérêts. Il ne faut pas mélanger les genres, bien que de tels cas existent, hélas ! En termes clairs, un assistant parlementaire ne peut pas être rémunéré par l'Assemblée nationale d'un côté et par des lobbies de l'autre.

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

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Je suis bien d'accord avec vous et je ne comprends pas comment il est possible qu'un collaborateur d'élus soit payé par un lobby.

Le seul problème, déjà relevé par la commission, est qu'une telle disposition est en dehors du champ de ce texte. C'est pour cette raison purement juridique que la commission est défavorable, bien que je comprenne tout à fait l'objectif visé.

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

M. Michel Sapin, ministre. Même avis.

(L'amendement n° 65 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Laurent, pour soutenir l'amendement n° 191.

M. Jean-Luc Laurent. Le projet de loi définit la nature des informations que chaque représentant d'intérêts doit transmettre à la Haute Autorité. Il me semble important que les délais de cette transmission soient également fixés par la loi plutôt que par une délibération de la Haute Autorité.

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

M. Sébastien Denaja, rapporteur. D'abord, le délai que vous proposez me paraît trop court : nous préférons maintenir une fréquence annuelle. Ensuite, en tout état de cause, la question de l'actualisation des données me paraît relever essentiellement du pouvoir réglementaire. Il faut laisser de la souplesse à la Haute Autorité pour assurer le fonctionnement du dispositif. L'avis est défavorable.

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

M. Michel Sapin, ministre. Même avis.

(L'amendement n° 191 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Charles de Courson, pour soutenir l'amendement n° 64.

M. Charles de Courson. Ce qui est intéressant en matière de lobbying, c'est de savoir quelles positions ont influencé la décision. C'est pourquoi nous proposons que doivent être également publiées les « positions transmises aux personnes exerçant les fonctions mentionnées à la présente section ». En général, quand il y a du lobbying, il y a un document, voire des projets d'amendement quand il s'agit d'influencer le législateur. Du point de vue de la transparence, cela permettrait vraiment de savoir quelle est la position de tel ou tel lobby ayant essayé d'influencer la décision publique.

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

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Le texte permet déjà la restitution de ce que d'aucuns appellent l'« empreinte normative », c'est-à-dire la part de l'influence dans la décision prise. On pourra en effet prendre connaissance des principales actions relevant du champ de la représentation d'intérêts en termes d'influence sur la décision prise, la loi ou le règlement.

Je doute en revanche qu'il faille aller jusqu'à communiquer les « positions transmises ». Vous l'avez souligné vous-même tout à l'heure : même sur un texte comme celui-ci, combien de courriers électroniques avez-vous reçu, combien de « positions » vous ont été transmises ? Et d'ailleurs, qu'est-ce qu'une « position » en droit : le fait d'être pour ou contre une décision ou l'ensemble du raisonnement qui conduit à la position elle-même ?

Je ne suis pas sûr que cela serait plus éclairant ; je pense même qu'on aboutirait à une profusion d'éléments qui contribuerait à obscurcir ce qu'on souhaite au contraire rendre intelligible.

L'avis est défavorable.

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

M. Michel Sapin, ministre. Même avis.

M. le président. La parole est à M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Je voudrais comprendre votre position, monsieur le rapporteur. Si les « actions » de l'alinéa 24 désignent ce que l'amendement n° 64 vise, je le retire parce que dans ce cas il serait satisfait. Ai-je bien compris votre intervention ?

M. le président. Peut-être souhaitez-vous répondre à cette question, monsieur le rapporteur ?

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Débattre avec vous est formateur, monsieur de Courson. Rien que pour cela, je mériterais de faire un second mandat, tant vous nous soumettez à la question ! *(Sourires.)*

Je crois en effet que la description des principales activités relevant de l'influence exercée traduit la même logique que celle que vous poursuivez, c'est-à-dire la restitution de ce que les ONG notamment appellent l'empreinte normative. Dans cette logique, parler de « positions transmises » n'est pas forcément plus éclairant.

M. le président. Retirez-vous votre amendement, monsieur de Courson ?

M. Charles de Courson. Eu égard à la réponse du rapporteur, je le retire.

(L'amendement n° 64 est retiré.)

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Laurent, pour soutenir l'amendement n° 192.

M. Jean-Luc Laurent. C'est toujours le même sujet, mais un cran en dessous. Il me semble beaucoup plus réaliste de retenir une formulation plus stricte et de préciser que « toutes » les actions engagées doivent faire l'objet d'une transmission à la Haute Autorité.

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

M. Sébastien Denaja, rapporteur. On l'a dit : trop d'information tue l'information. Il faut se demander ce que l'on vise avant tout. Or, ce qui compte, c'est l'action d'influence. Est-il bien utile de savoir si, par ailleurs, on a réservé un restaurant ou que sais-je encore ? J'ai peur que cela n'obscurcisse les choses au contraire. Nous pensons que le texte est déjà suffisamment lisible pour le citoyen. N'oubliez pas que tout cela vise d'abord à permettre un regard citoyen sur le processus d'élaboration des normes.

Conformément à cette logique, la commission est défavorable à cet amendement.

(L'amendement n° 192, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Sébastien Denaja, pour soutenir l'amendement n° 228.

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Il est défendu.

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

M. Michel Sapin, ministre. Excellent amendement !

(L'amendement n° 228 est adopté.)

M. le président. La parole est à M. Sébastien Denaja, pour soutenir l'amendement n° 305.

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Cet amendement vise à modifier la rédaction de l'alinéa 26 afin de donner une plus grande portée à l'obligation de déclarer l'appartenance du représentant d'intérêts à une association.

Certes, le fait qu'un représentant d'intérêts adhère à une association professionnelle de lobbyistes est une information importante à porter à la connaissance de la HATVP aux fins de publication dans un répertoire numérique, mais cette obligation de déclaration pourrait être étendue à l'appartenance à des associations ou syndicats professionnels du secteur concerné par la représentation d'intérêts. C'est une information qui est aujourd'hui demandée par l'Assemblée nationale comme par le Parlement européen et il vaut mieux s'aligner sur le standard le plus exigeant.

(L'amendement n° 305, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de trois amendements, n° 94, 331 et 340, pouvant être soumis à une discussion commune.

Les amendements n° 331 et 340 sont identiques.

La parole est à M. Olivier Marleix, pour soutenir l'amendement n° 94.

M. Olivier Marleix. Il est défendu.

M. le président. La parole est à M. le ministre, pour soutenir l'amendement n° 331.

M. Michel Sapin, ministre. Comme tout à l'heure avec l'amendement n° 329, il s'agit de sécuriser juridiquement le dispositif global. Nous vous proposons qu'un décret en Conseil d'État précise les dispositions du futur article 18-3, créé par le texte, tout en maintenant la nécessaire intervention de la Haute Autorité dans la fixation du rythme, des modalités de communication et des conditions de publication des informations, ainsi que des modalités de présentation des activités des représentants d'intérêts.

Quel est le raisonnement juridique et constitutionnel ? Nous ne pouvons pas, par la loi, remettre un pouvoir qui est par la Constitution considéré comme réglementaire – et par conséquent exercé par le Gouvernement – à une autorité indépendante, sauf dans le cadre très strict de ce qui concerne son propre fonctionnement. En l'espèce, le cadre est beaucoup trop large. Pour sécuriser l'ensemble du dispositif, il me paraît nécessaire de prévoir qu'un décret en Conseil d'État fixe un certain nombre de règles de fonctionnement de la Haute Autorité.

M. le président. La parole est à M. Sébastien Denaja, pour soutenir l'amendement n° 340.

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Il est défendu.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces amendements en discussion commune ?

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Je propose à M. Marleix de retirer son amendement au profit de l'amendement du Gouvernement, lequel est identique au mien.

M. le président. Je suppose que M. le ministre n'a rien à ajouter.

Monsieur Marleix, retirez-vous votre amendement ?

M. Olivier Marleix. Monsieur le président, je me rallie entièrement aux arguments de M. le ministre et retire bien volontiers mon amendement.

(L'amendement n° 94 est retiré.)

(Les amendements identiques n° 331 et 340 sont adoptés.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n° 100 et 95, qui peuvent faire l'objet d'une présentation groupée.

La parole est à M. Olivier Marleix, pour les soutenir.

M. Olivier Marleix. Mon amendement n° 100 revient sur un débat que nous avons eu en première lecture. La déontologie étant une matière évolutive et complexe, il me semble plus raisonnable de renvoyer à un décret l'établissement du code de déontologie des représentants d'intérêts plutôt que de le faire par la loi. Cela me paraît beaucoup plus réaliste.

Mon amendement n° 95 est un amendement de repli, consistant à fixer en quelque sorte les têtes de chapitre de ce que devra comporter le décret : c'est ce qu'a fait le Sénat.

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

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Avis défavorable aux deux amendements. Vous voulez renvoyer la fixation de l'ensemble des obligations déontologiques à un décret en Conseil d'État. Or ces obligations peuvent fonder des infractions pénales : c'est donc la loi qui doit les fixer et non le règlement.

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

M. Michel Sapin, ministre. Même avis.

(Les amendements n° 100 et 95, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques, n° 330 et 339.

La parole est à M. le ministre, pour soutenir l'amendement n° 330.

M. Michel Sapin, ministre. Je le retire au profit de l'amendement de M. le rapporteur.

(L'amendement n° 330 est retiré.)

M. le président. La parole est à M. Sébastien Denaja, pour soutenir l'amendement n° 339.

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Il est défendu.

(L'amendement n° 339 est adopté.)

M. le président. La parole est à M. Olivier Marleix, pour soutenir l'amendement n° 96.

M. Olivier Marleix. Il est défendu.

(L'amendement n° 96, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Laurent, pour soutenir l'amendement n° 194.

M. Jean-Luc Laurent. Le projet de loi repose sur une logique déclaratoire, auprès de la Haute Autorité. Je propose d'aller plus loin en imposant aux groupes d'intérêts

une obligation de publication de l'ensemble de leurs actions de lobbying. Il s'agit de franchir ainsi un seuil en matière d'empreinte normative.

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

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Vous l'avez dit vous-même, il s'agit d'une extension de l'obligation. La commission, comme en première lecture, pense qu'elle est excessive et c'est pourquoi son avis est défavorable.

(L'amendement n° 194, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Sébastien Denaja, pour soutenir l'amendement n° 229.

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Il est rédactionnel.

(L'amendement n° 229, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

M. le président. La parole est à M. Sébastien Denaja, pour soutenir l'amendement n° 221.

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Amendement de coordination.

(L'amendement n° 221, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

M. le président. La parole est à M. Olivier Marleix, pour soutenir l'amendement n° 97.

M. Olivier Marleix. C'est un amendement qui me tient à cœur, que j'ai déjà défendu en première lecture et sur lequel j'appelle l'attention de mes collègues.

On observe de plus en plus souvent que les présidents des associations d'anciens élèves de nos grandes écoles du service public sont des gens qui pantouflent et qui, parfois, se livrent à des activités de lobbying. Je ne donnerai pas de noms précis...

M. Jean-Luc Laurent. C'est mieux. Nous en avons tous en tête !

M. Olivier Marleix. ...mais cela me paraît choquant. On ne doit pas présider et animer ces associations uniquement pour faire fructifier un carnet d'adresses.

Mon amendement vise donc à garantir que ce ne soient pas des représentants d'intérêts qui président de telles associations.

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

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Vous ne donnez pas de noms, mais cela ressemble beaucoup à une attaque *ad hominem*.

M. Olivier Marleix. Il y en a plusieurs !

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Moi qui ne suis pas dans cette forme d'entre-soi, je ne vois pas qui vous visez...

M. Olivier Marleix. Ouvrez les yeux !

M. Sébastien Denaja, rapporteur. ...mais je peux déceler que vous visez précisément certaines personnes. Peu importe.

Par ailleurs, les dispositions proposées sont particulièrement floues. En outre, elles s'intègrent mal à l'article, puisque vous proposez de les ajouter après les modalités d'entrée en vigueur du texte. Qui plus est, cette obligation déontologique ne serait assortie d'aucune sanction.

Autre élément : les obligations prévues à l'article 13 pèsent sur les représentants d'intérêts en tant que tels, c'est-à-dire, pour l'essentiel, sur des personnes morales. Or vous visez expressément des personnes physiques, qui seront le plus souvent employées au sein d'une structure de représentation d'intérêts.

Pour toutes ces raisons, l'avis est défavorable. Il faut en rester aux questions de principe, sans s'égarer sur des chemins peu clairs.

M. Olivier Marleix. Justement, c'est un principe !

M. Sébastien Denaja, rapporteur. J'imagine qu'il y a un loup ; en tout cas, c'est flou. *(Sourires.)*

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

M. Michel Sapin, ministre. Avis défavorable.

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

M. Olivier Marleix. Je regrette qu'on sache écrire des pages et des pages d'obligations pour les représentants d'intérêts organisés en cabinets privés, qui jouent le jeu, mais que de manière systématique, votre majorité qui nous parle de transparence préserve cet entre-soi dans la haute fonction publique. Je trouve cela très décevant.

Vous arguez d'une rédaction qui ne serait pas suffisamment précise. Pardon, mais cet amendement est extrêmement clair. Oui, c'est une question de principe : qu'un tel mélange de genres ne vous choque pas me semble très dérangeant. Systématiquement, dès qu'on touche au pantouflage et aux liens un peu incestueux qu'il peut y avoir en la matière, vous êtes d'une timidité étonnante.

(L'amendement n° 97 n'est pas adopté.)

(L'article 13, amendé, est adopté.)

Articles 13 bis et 13 ter

(Les articles 13 bis et 13 ter sont successivement adoptés.)

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

M. Michel Sapin, ministre. Je demande une suspension de séance de cinq minutes avant que nous n'abordions l'examen de l'article 13 *quater*.

M. le président. Je vous propose dans ce cas que nous levions la séance, compte tenu de l'heure.

M. Michel Sapin, ministre. Je sais qu'il est habituel de demander une suspension de cinq minutes pour s'arrêter pendant une heure *(Sourires)*, mais en l'occurrence, il s'agit bien de cinq minutes.

M. le président. Nous suspendons donc la séance pour cinq minutes, puis nous leverons la séance à treize heures.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

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

M. le président. La séance est reprise.

Article 13 quater

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n^{os} 324 et 292, tendant à supprimer l'article 13 quater.

La parole est à M. le ministre, pour soutenir l'amendement n^o 324.

M. Michel Sapin, ministre. Je le retire.

(L'amendement n^o 324 est retiré.)

M. le président. La parole est à Mme Françoise Descamps-Crosnier, pour soutenir l'amendement n^o 292.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Il s'agit de supprimer l'article 13 quater, qui vise à transférer le contrôle des départs vers le secteur privé – ce que l'on appelle le pantouflage – à la HATVP, alors que cela relève aujourd'hui de la commission de déontologie.

Ma position s'inscrit dans la logique de la loi adoptée le 20 avril 2016 précisant les blocs de compétences, sachant que la nouvelle commission de déontologie dispose de pouvoirs renforcés, que les avis avec réserves sont véritablement contraignants, les saisines obligatoires – ce n'est pas actuellement le cas –, que le champ des personnes concernées est élargi, que les pouvoirs de contrôle et d'investigation sont renforcés et que des articulations existent entre la HATVP et la commission de déontologie puisque les déclarations de patrimoine sont déposées à la Haute Autorité. J'ajoute que ces échanges d'informations, rendus possibles par la loi du 20 avril 2016, concernent également les informations couvertes par le secret professionnel.

Pour toutes ces raisons, je propose de supprimer l'article 13 quater.

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

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Sur ce point, l'avis de la commission est invariablement et unanimement défavorable. L'avis du rapporteur, quant à lui, a invariablement consisté, depuis la discussion du texte en première lecture, à s'en remettre à la sagesse de l'Assemblée.

Il s'agit d'un sujet complexe. Vous avez raison de souligner qu'il existe une nouvelle commission de déontologie même si l'on attend encore la parution du décret – mais je suis sûr que le ministre nous rassurera sur ce point. Cette rénovation sera une bonne chose, la commission travaillant à l'avenir différemment et dans l'optique d'une plus grande transparence.

Cela étant, cette commission rénovée concernera des milliers de fonctionnaires. Or la disposition en question vise initialement 700 personnes, non des milliers. La charge de travail pour la HATVP n'est donc pas énorme – elle connaît d'ailleurs déjà les déclarations d'intérêts et de patrimoine de ces personnes.

Les collègues ont raisonné de la sorte : si la HATVP a connaissance de situations de pantouflage d'un ou d'une sous-secrétaire d'État aux postes et télécommunications, peut-être pourrait-il en être de même pour le directeur d'une grande administration centrale puissante.

M. Charles de Courson. La direction du Trésor, par exemple ? *(Sourires.)*

M. Sébastien Denaja, rapporteur. Je ne donne pas d'exemple particulier parce que l'on pourrait croire que, moi aussi, je vise des personnes précises. Or il s'agit d'un raisonnement de principe.

Je vois bien que ce débat suscite quelques crispations, à mon sens inutiles. En effet, il est frappant de constater que l'ensemble des sénateurs, y compris de droite, ont adopté cette disposition issue d'un amendement communiste, rejoignant ainsi la position unanime de la commission des lois de notre assemblée. Voilà qui prête à réflexion.

La commission est donc défavorable à cet amendement pour un certain nombre de raisons que j'ai explicitées et que j'avais déjà formulées en commission.

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

M. Michel Sapin, ministre. Sagesse.

M. le président. La parole est à Mme Françoise Descamps-Crosnier.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Je retire l'amendement.

(L'amendement n^o 292 est retiré.)

(L'article 13 quater est adopté.)

Articles 14 et 14 bis A

(Les articles 14 et 14 bis A sont successivement adoptés.)

Article 14 bis B

M. le président. La commission a maintenu la suppression par le Sénat de l'article 14 bis B.

Article 14 bis C

M. le président. La parole est à M. Olivier Marleix, pour soutenir l'amendement n^o 98.

M. Olivier Marleix. Cet amendement vise à rendre systématique la publication des avis d'incompatibilité ou des avis de compatibilité avec réserves de la commission de déontologie concernant l'exercice d'une activité professionnelle privée par un ancien fonctionnaire.

La publication de ces avis a été introduite en première lecture mais, là encore, avec une certaine timidité, une certaine réserve, puisqu'elle relève du bon vouloir de la commission de déontologie, qui le « peut ». La suppression de ce mot la rendrait automatique. Cet exercice de transparence, conforme à l'esprit de cette belle loi, devrait satisfaire pleinement le Gouvernement.

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

M. Sébastien Denaja, *rapporteur*. Avis défavorable.

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

M. Michel Sapin, *ministre*. Même avis.

M. le président. La parole est à M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Je rappelle que c'est la publicité qui incite à la modération les autorités qui nomment – lorsque, bien entendu, l'avis est défavorable ; s'il est favorable, « Embrassons-nous, Folleville ! », aucun problème !

Monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, c'est avec bien du mal que j'ai obtenu la publication des avis s'agissant du tour extérieur de la Cour des comptes. Depuis, tous les gouvernements réfléchissent à deux fois avant de procéder à des nominations.

En l'occurrence, c'est la même chose, et Olivier Marleix a raison. Pourquoi refusez-vous la publicité ? Que craignez-vous, alors qu'elle donne au contraire plus de force à la position de la commission de déontologie et que cela influence davantage l'autorité qui, *in fine*, nommera ? Quelles sont les raisons de votre refus ?

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

M. Olivier Marleix. Grâce à M. le ministre, j'ai progressé : je suis allé voir les travaux de la commission de déontologie du Conseil d'État, dont j'ignorais l'existence. J'ai découvert qu'elle publiait systématiquement tous ses avis, notamment en cas de réserves de compatibilité dans l'exercice de telle ou telle activité pour un membre du Conseil d'État ou d'un tribunal administratif.

Nous proposons pareillement une publicité automatique des avis pour la commission de déontologie. Je ne comprends pas pourquoi il faudrait craindre la publicité de ces informations, *a fortiori* lorsqu'une difficulté se pose avec des cas dont les avis sont réservés, ce qui signifie, pour reprendre l'expression de M. le rapporteur, qu'il y a un loup. Si tel est le cas, il faut le connaître et faire un grand effort de transparence.

Il est dommage que des pressions médiatiques doivent s'exercer pour que la commission de déontologie finisse par « lâcher » l'avis en question en le rendant public. Faisons en sorte de mettre en place une publicité systématique et l'on y gagnera beaucoup, et en transparence, et en confiance.

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

M. Sébastien Denaja, *rapporteur*. C'est nous qui avons introduit la publicité.

M. Charles de Courson. Oui, mais facultative !

M. Olivier Marleix. Si cela ne dérange en rien !

M. Sébastien Denaja, *rapporteur*. Je ne peux pas laisser croire que c'est vous qui l'avez fait. C'est nous qui, en rétablissant l'article, avons établi la publicité ; seulement, nous ne voulons pas faire de distinction entre la commission de déontologie et la HATVP sur ces questions : l'une et l'autre peuvent rendre les avis publics dans les conditions prévues, notamment le respect de la vie privée, en particulier des tiers, comme nous avons eu l'occasion d'en discuter en commission. De ce point de vue-là, les choses se passent bien à la HATVP. Il convient également d'agir avec discernement car des cas très exceptionnels peuvent survenir. Il faut faire confiance !

C'est nous qui avons introduit la publicité, et pour la HATVP et pour la commission de déontologie. Le texte est donc parfaitement équilibré. Je vous invite à retirer cet amendement ; à défaut, avis défavorable.

M. le président. Le maintenez-vous, monsieur Marleix ?

M. Olivier Marleix. Oui.

(L'amendement n° 98 n'est pas adopté.)

(L'article 14 bis C est adopté.)

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

4

ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

M. le président. Prochaine séance, cet après-midi, à quinze heures :

Suite de la discussion, en nouvelle lecture, du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique ;

Suite de la discussion, en nouvelle lecture, de la proposition de loi organique relative à la compétence du Défenseur des droits pour la protection des lanceurs d'alerte.

La séance est levée.

(La séance est levée à treize heures.)

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

CATHERINE JOLY