

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

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

## Compte rendu

### Commission des affaires étrangères

Mercredi  
7 février 2018  
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n°039

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence  
de Mme Marielle de  
Sarnez, *présidente***

– Examen, ouvert à la presse, et vote sur les projets de loi suivants :

- Projet de loi autorisant la ratification du protocole n° 16 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (n° 510) – Mme Béragère Poletti, rapporteure.

- Projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification de l'accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et le Gouvernement de l'Etat d'Israël, d'autre part (n° 374) – Mme Monica Michel, rapporteure ;

Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord-cadre sur la coopération sanitaire transfrontalière entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse et de l'accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg sur la coopération sanitaire transfrontalière (n° 390) – M. Bruno Fuchs, rapporteur

- Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre concernant l'amélioration de la viabilité des routes nationales 20, 320 et 22 entre Tarascon-sur-Ariège et la frontière franco-andorrane (n° 509) – M. Maurice Leroy, rapporteur.

– Informations relatives à la commission



**Projet de loi autorisant la ratification du protocole n° 16 à la convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales (n° 510)**

*La séance est ouverte à neuf heures trente*

**Mme la présidente Marielle de Sarnez.** Notre ordre du jour appelle en premier lieu l’examen de quatre conventions. Nous allons commencer l’examen, sur le rapport de Mme Bérengère Poletti, du projet de loi autorisant la ratification du protocole n° 16 à la convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales (n° 510).

**M. Jean-Paul Lecoq.** Nous avons été surpris de voir que la conférence des présidents avait supprimé de l’ordre du jour un certain nombre de conventions sans nous en exposer les raisons. Faut-il y voir, compte tenu des sujets, une démarche politique voire politicienne ?

**Mme la présidente Marielle de Sarnez.** Je ne crois pas qu’il faille y voir malice. Nous devons avoir le 15 février l’examen selon la procédure simplifiée de sept conventions. Or il y a eu demandes de débats sur cinq d’entre elles ce qui induit dix heures de débat, soit une journée pour nos conventions. On ne disposait pas du temps nécessaire le 15 février. Nous aurons une nouvelle date en conférence des présidents mardi prochain, qui devrait être début mars. En revanche, le projet de loi de ratification du protocole n° 16 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales devrait être confirmé le 15 février. Cette situation est assez inévitable à moins que le Gouvernement ait la préscience, lorsqu’il demande l’inscription de conventions à l’ordre du jour, que nous allons demander un certain nombre de débats. La capacité d’anticipation n’est pas toujours parfaitement répartie.

**Mme Bérengère Poletti, rapporteure.** Madame la Présidente, mes chers collègues, ce protocole, adopté par le Comité des ministres du Conseil de l’Europe le 10 juillet 2013, s’inscrit dans une réflexion globale sur l’avenir du système de la cour européenne des droits de l’homme (CEDH) dont l’un des principaux défis est celui de son engorgement. Le nombre de requêtes devant la CEDH est passé de 5 000 en 1989 à 26 000 en 2000, pour atteindre environ 150 000 recours au début des années 2010. On dénombre actuellement environ 65 000 requêtes pendantes devant la Cour contre environ 90 000 en juin 2017, mais le flux est loin de se juguler.

Le Protocole 16 institue la possibilité pour les juridictions suprêmes nationales de saisir la CEDH à titre consultatif. Il s’agit de faciliter l’application de la jurisprudence de la CEDH au niveau national et de résoudre en amont les difficultés d’interprétation de la convention. À terme, l’objectif est aussi de réduire le nombre de requêtes portées devant la CEDH.

Ce protocole est conçu pour fonctionner de la manière la plus souple possible : son entrée en vigueur n’exige pas la ratification de l’ensemble des Parties à la Convention ; les Parties au protocole peuvent choisir quelles juridictions internes sont habilitées à demander un avis ; ces dernières sont libres de formuler une demande d’avis ; la Cour est libre de décider quelles demandes accepter et ses avis ne sont pas contraignants pour les juridictions qui les sollicitent.

Ce protocole a été activement soutenu par notre pays dans un contexte d'interaction jugée beaucoup plus harmonieuse entre la cour et l'ordre national. Après des débuts marqués par des tensions, voire des conflits entre la Cour de Strasbourg et les juridictions nationales, les représentants du Conseil d'État et de la Cour de cassation, que j'ai auditionnés, ont estimé que ces tensions ont été surmontées. Nous avons adapté nos procédures en droit interne. Nos juridictions s'approprient de plus en plus les standards de la Cour. De son côté, la CEDH comprend mieux et prend mieux en compte les particularités et contraintes nationales. Aujourd'hui le climat et le dialogue sont jugés pleinement satisfaisants, voire excellents. De fait aujourd'hui la France représente un très faible pourcentage (environ 1,6 %) du contentieux de la CEDH. Le nombre de condamnations contre la France a nettement diminué. Depuis plusieurs années, le nombre annuel d'arrêts rendus concernant la France est stable : autour d'une vingtaine dont la moitié de constats de violation. Il est vrai néanmoins que certaines jurisprudences font débat.

Si le protocole est activement soutenu par notre pays, je note qu'il recueille une adhésion limitée parmi les autres membres du Conseil de l'Europe. À ce jour, seuls 18 États membres du Conseil de l'Europe l'ont signé et il n'a été ratifié que par 8 d'entre eux, des petits pays (Albanie, Arménie, Estonie, Finlande, Géorgie, Lituanie, Saint-Marin, Slovénie). Deux autres États (l'Italie et les Pays-Bas) ayant annoncé avoir enclenché la procédure de ratification, les dix ratifications requises pour permettre l'entrée en vigueur devraient donc être rapidement atteintes.

Si d'autres juridictions, en particulier les juridictions allemandes, ne sont apparemment pas intéressées par le mécanisme, je note que nos hautes juridictions nationales l'accueillent avec beaucoup d'enthousiasme. Le système actuel, qui conduit la CEDH, après épuisement des voies de recours internes, à censurer leurs décisions leur semble structurellement porteur de tensions voire de conflits. Elles estiment que le système engendre par ailleurs de l'insécurité juridique et des débats stériles dont une procédure d'avis consultatif permettrait de faire l'économie. Vous trouverez dans mon rapport des exemples de questions sur lesquelles les hautes juridictions estiment qu'elles auraient utilement pu bénéficier d'un avis de la CEDH.

Comme je l'ai indiqué, la procédure d'avis est facultative, contrairement au mécanisme de la question préjudicielle. Il n'y a donc aucune mise sous tutelle de nos juridictions qui apprécieront souverainement la nécessité ou l'opportunité de demander un avis. Le juge national reste le juge ordinaire d'application de la convention et il n'y a pas lieu de craindre, selon la Cour de cassation et le Conseil d'État, un usage excessif de cette procédure.

D'autant que le champ de la saisine pour avis est circonscrit. Un avis ne peut être sollicité que dans le cadre d'un litige pendant. Il n'est donc pas destiné à permettre un examen théorique de la législation. Les demandes d'avis consultatifs ne peuvent porter que sur « des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la convention ou ses protocoles ».

Par ailleurs, l'avis ne pourra être demandé que par la Cour de cassation, le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel. Le protocole laisse aux États le choix de désigner les « plus hautes juridictions » habilitées à saisir la cour. Si le choix de la Cour de cassation et du Conseil d'État n'ont pas fait débat, le Gouvernement s'est interrogé sur la désignation du Conseil constitutionnel et il a par conséquent souhaité s'en remettre à son avis. Le Conseil constitutionnel a donné un avis favorable en rappelant toutefois qu'il ne juge du respect de la

convention que dans le cadre du contentieux électoral. Dans le cadre du contrôle de constitutionnalité, le Conseil s'inspire néanmoins de la jurisprudence de la CEDH et n'exclut pas de pouvoir juger utile, le cas échéant, de lui demander un avis.

Enfin, la demande d'avis doit satisfaire certaines conditions procédurales : elle doit en particulier être motivée. La juridiction qui formule la demande peut l'accompagner d'un exposé de son propre avis. La Cour de cassation estime que cet avis pourrait contrevenir au principe du secret du délibéré. Cette position n'est pas partagée par le Conseil d'État qui compte bien éclairer la Cour sur sa propre interprétation. Sur ce point précis, je pense qu'il faut encourager la position du Conseil d'État car l'avis des juridictions nationales peut être un vecteur très intéressant pour influencer l'évolution de la jurisprudence de la CEDH.

La Cour dispose quant à elle d'un pouvoir discrétionnaire pour accepter ou non une demande. Cependant on peut s'attendre à ce que la Cour hésite à refuser une demande qui remplirait les différents critères que je viens d'énoncer. D'autant que la Cour devra motiver ses refus, obligation qui avait d'ailleurs suscité des réserves de sa part.

Enfin je note que les avis ne seront pas contraignants mais qu'il serait contraire au bon sens qu'ils ne soient pas suivis tant par les juridictions nationales que par la CEDH, sauf circonstances très exceptionnelles.

Par ailleurs, la Cour n'est pas tenue par des délais pour rendre ses avis. La question des délais dans lesquelles elle sera en mesure de répondre sera, me semble-t-il, assez déterminante pour le succès de la procédure.

Le Conseil d'État estime que, pour certains contentieux (en matière électorale, économique, sociale notamment), des délais excédant trois à six mois pourraient effectivement avoir un fort effet dissuasif.

D'autant que certains redoutent un engorgement encore plus important de la Cour à court terme, en raison du surcroît de travail occasionné par les avis. Ce risque est cependant limité par plusieurs facteurs à commencer par l'entrée en vigueur progressive du protocole et le nombre limité de ratifications. Il est aussi limité par l'encadrement de la procédure, réservée aux plus hautes juridictions et aux questions de principe. Surtout, on peut espérer que la Cour, favorable à l'entrée en vigueur du protocole et pleinement consciente des enjeux qu'il représente, sera particulièrement diligente dans sa mise en œuvre.

Enfin, il ne devrait pas y avoir de problème d'articulation entre la procédure d'avis et le mécanisme de la question préjudicielle, dans la mesure où la question préjudicielle est obligatoire et à ce titre, prioritaire.

En conclusion, je vous invite à adopter ce projet de loi. La procédure d'avis consultatif est attendue par nos juridictions nationales qui estiment que cet instrument procédural, cet outil de dialogue, leur fait actuellement défaut. Il s'agit d'un instrument souple, qui me semble utile, et dont la bonne application dépendra largement de l'usage que les juridictions en feront.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Si dix pays ratifient le protocole, s'appliquera-t-il seulement aux dix pays ou à tous les autres ? L'avis consultatif empêche-t-il la saisine de la cour ? La CEDH n'intervient qu'après épuisement des voies des recours internes. Or, une députée turque membre du Conseil de l'Europe est empêchée de siéger par son État qui lui a

retiré son passeport. La CEDH pourrait-elle intervenir sur ce sujet en s'affranchissant des cours nationales ?

**Mme Bérengère Poletti, rapporteure.** Le protocole ne s'appliquera qu'aux pays qui ont ratifié le protocole et l'avis consultatif n'empêche pas de saisir la cour. La Cour n'intervient qu'après épuisement des voies de recours internes.

**Mme Valérie Thomas.** Comment s'explique la frilosité des autres pays membres du Conseil de l'Europe pour signer ou ratifier cette convention ?

**Mme Jacqueline Maquet.** Dans le cas de la Cour de cassation et du Conseil d'État, est-ce qu'une simple chambre peut saisir la CEDH ou la procédure est-elle réservée aux affaires jugées en plénière ? Pensez-vous que la procédure n'aura pas d'incidence sur le délai de traitement des dossiers par les instances nationales ?

**M. Christian Hutin.** Merci de nous avoir éclairés sur ce sujet obscur et philosophique. Je me félicite que cette cour existe car elle permet de secouer le cocotier de temps en temps. Vous avez dit que les relations entre la cour et nos hautes juridictions nationales n'avaient pas toujours été parfaitement harmonieuses. Pouvez-vous nous assurer qu'il n'y aura plus de problème ou de tensions ? La procédure ne pourrait-elle pas être bloquante sur des textes ou sujets que nous aurions à traiter au plan national ?

**Mme Laetitia Saint-Paul.** Vous avez rappelé que la France a tardé à ratifier la convention. Dans quelle mesure cette adhésion a-t-elle permis de combler certaines lacunes de notre droit national ?

**Mme Bérengère Poletti, rapporteure.** S'agissant de la question de M. Lecoq, je sais que des députés turcs siègent à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe puisque j'y siège aussi. Je ne crois pas que l'on puisse saisir directement la CEDH sur un problème comme celui-ci. Elle n'intervient qu'après épuisement des voies de recours internes.

Certains pays sont dans une démarche d'observation et préfèrent attendre de pouvoir juger de son application avant de ratifier le protocole. Je pense que c'est plutôt une bonne chose que nous ne soyons pas trop nombreux à ratifier au départ pour éviter un engorgement de la Cour. D'autres pays comme l'Allemagne, la Pologne, la Russie, le Royaume-Uni pour des raisons politiques ou parce qu'ils ont un fonctionnement judiciaire différent du nôtre ne sont pas disposés à ratifier le protocole.

En ce qui concerne les liens entre la CEDH et les cours nationales, il faut souligner qu'à force de travailler ensemble, les relations se sont énormément détendues et apaisées. Elles entretiennent désormais un dialogue permanent. Cette harmonie semble durable même si, ponctuellement, à l'occasion d'une affaire, des tensions peuvent toujours surgir. À cet égard, la procédure de l'avis facultatif va tout à fait dans le sens du renforcement du dialogue et de la relation entre les Cours. C'est beaucoup plus difficile de voir son jugement contredit et censuré par la CEDH que de lui avoir demandé préalablement son avis et d'être en mesure d'en tenir compte.

La jurisprudence de la Cour a effectivement entraîné une évolution importante de notre droit et une meilleure protection des droits de l'homme dans notre pays.

Par ailleurs, la procédure d'avis aura sans doute pour conséquence d'entraîner un allongement des procédures au plan national. L'enjeu des délais dans lesquels la CEDH

rendra ses avis est donc très important. Or, je vous ai indiqué que la Cour est confrontée à un engorgement certain. La procédure d'avis risque d'entraîner un surcroît de travail à court terme pour la Cour. Mais à long terme on peut espérer une diminution du nombre de contentieux, les avis permettant une meilleure application du droit de la convention par les cours nationales qui seront ainsi mieux éclairées.

**Mme Mireille Clapot.** Dans quel domaine le Conseil constitutionnel pourra-t-il saisir la CEDH ? Un migrant sur notre territoire qui est d'une nationalité d'un pays non membre du Conseil de l'Europe peut-il saisir la CEDH ?

**Mme Bérengère Poletti, rapporteure.** Le Conseil constitutionnel ne juge de la conformité à la convention que dans le cadre du contentieux électoral. Mais il n'y a pas de contrainte pour le Conseil qui pourra demander un avis sur toute question relative à la convention et donc aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales. Si le migrant se plaint d'une violation supposée d'un pays membre du Conseil de l'Europe, il peut saisir la CEDH après épuisement des voies de recours internes dans le pays concerné.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission *adopte* le projet de loi à l'unanimité.

\*

**Projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification de l'accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et le Gouvernement de l'Etat d'Israël, d'autre part (n° 374)**

**Mme la présidente Marielle de Sarnez.** J'appelle maintenant Madame Monica Michel en la remerciant de sa patience parce que nous devons voir son rapport la semaine dernière et que le temps nous a manqués. Nous allons passer avec elle à l'examen du projet de loi qui a été adopté par le Sénat autorisant la ratification de l'Accord euro-méditerranéen relatif au service aérien entre l'Union Européenne et ses Etats membres, d'une part, et le Gouvernement de l'Etat d'Israël, d'autre part. Je rappelle que le Président du groupe *Gauche démocrate et républicaine* a formulé une demande d'un débat dans l'hémicycle. Madame la rapporteure vous avez la parole.

**Mme Monica Michel, rapporteure.** Merci Madame la Présidente. Mes chers collègues, l'Assemblée Nationale s'est saisie du projet de loi autorisant la ratification de l'accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et le Gouvernement de l'Etat d'Israël, d'autre part. Ce texte ayant été adopté par le Sénat en première lecture, je serai brève dans la présentation.

Cet accord a été signé le 10 juin 2013 et amendé le 19 février 2015. Il s'inscrit dans le double contexte de l'élargissement du ciel unique européen et de la politique de voisinage de l'Union. L'avènement du marché intérieur a marqué un tournant dans la politique des transports européenne en parachevant la suppression des frontières physiques et en lançant définitivement la libéralisation de tous les modes de transport. Sur le volet externe a émergé à partir du début des années 2000 une Politique extérieure de l'Union européenne en matière d'aviation. Il s'agit, principalement, au travers de cette politique de favoriser les échanges commerciaux tout en étant dans l'application des standards européens aux pays voisins de l'UE en matière de sûreté, de sécurité, protection et environnement notamment. Cet accord s'inscrit également dans le cadre de la politique européenne de voisinage. L'Union européenne a d'ores déjà signé des accords globaux de transport aériens avec sa gestion des pays impliqués dans sa politique de voisinage : le Maroc en 2006, la Géorgie ainsi que la Jordanie en 2010 et la Moldavie en 2012. Des négociations sont en cours avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Turquie et la Tunisie. La commission dispose de mandat pour négocier des accords globaux de transports aériens avec l'Algérie, les Emirats Arabes Unies, le Liban, l'Australie et la Nouvelle Zélande. Cet accord marque donc une étape nouvelle dans la création d'un espace aérien commun avec les pays du voisinage. Tous les pays européens avaient des accords bilatéraux relatifs au service aérien avec Israël. Cet accord se substitue aux accords en vigueur et plus précisément pour la France cet Accord se substitue à l'Accord relatif aux transports européens signé le 29 avril 1952. Sur le fond il est de facture classique et diffère peu des accords signés avec le Maroc et ou la Jordanie. Comme tous les accords européens, il permet à tout transporteur européen et israélien d'exploiter librement des services entre tout aéroport européen et tout aéroport de l'Etat d'Israël. La libéralisation des services aériens ne sera effective que courant 2018 pour permettre aux compagnies de s'adapter à la concurrence nouvelle. Dans un deuxième temps, après cette période transitoire et lorsqu'il aura été vérifié que l'Etat d'Israël met ne œuvre les exigences réglementaires et les normes équivalente la législation européenne prévue à l'annexe 4 de l'Accord, les transporteurs des deux Parties pourront exploiter des services supplémentaires qui comportent le droit d'embarquer et de débarquer des passagers sur des points intermédiaires situés dans les pays de la zone Euro-méd, les pays de l'accord sur l'espace aérien commun européen : le Lichtenstein et la Suisse. En termes de sécurité : l'Etat d'Israël a fait le choix de d'appliquer la réglementation édictée par l'administration américaine : *la Federal Aviation Administration*

dont les normes sont reconnues à celles mises en œuvre dans l'Union européenne sous l'égide de l'Agence Européenne de sécurité aérienne. En matière de sûreté, c'est-à-dire de prévention des actes de malveillance, à défaut d'harmonisation, les parties ont prévu de collaborer pour parvenir à la reconnaissance mutuelle de leurs normes. La mise en œuvre de cet accord devrait intensifier les échanges entre l'Union européenne et Israël. Il répond aussi de manière pragmatique au besoin du transport aérien entre la France et Israël. L'accord devrait également avoir pour effet une baisse des tarifs moyens pour les voyageurs. L'ouverture progressive des marchés depuis la signature de l'Accord a d'ores déjà permis de multiplier l'offre des transporteurs notamment européens, ainsi au côté de *Air France*, le transporteur historique, *Transavia France* au départ d'Orly, *Easyjet* et *XL Airways* au départ de Roissy Charles de Gaulle exploitent désormais des services réguliers entre Paris et Tel Aviv pour un total de 21 fréquences. L'Etat d'Israël a d'ores déjà notifié au secrétariat général du conseil l'achèvement de sa procédure interne de ratification, de même que vingt états membres de l'Union Européenne. Le Sénat a adopté ce texte en première lecture, je propose que notre commission l'adopte également. Je vous remercie.

**Mme la présidente Marielle de Sarnez.** Merci beaucoup, j'ouvre le débat.

**Mme Laetitia Saint-Paul.** Merci Madame la Présidente, Madame la Rapporteuse, je voulais m'assurer que cet accord respectait bien les accords de Paris et l'environnement de manière générale. J'avais une autre interrogation de plus grande ampleur : comme nous ratifions des projets de lois qui parfois datent de plus de 15 voire 20 ans, est-ce que nous avons la certitude que ces projets anciens respectent bien les Accords de Paris ? Cette question s'adresse davantage à la Présidente.

**Mme Marielle de Sarnez.** Très bonne question. J'espère que c'est quelque chose que nous vérifions à chaque fois mais sous réserve de vérification, je pense que cela mérite un approfondissement de notre part. Je trouve la question tout à fait pertinente.

**M. Denis Masségli.** Madame la Rapporteuse vous avez abordé rapidement le sujet des éventuelles baisses tarifaires. Est-ce qu'on pourrait avoir plus d'informations sur quel type de baisse on peut s'attendre : il s'agit de 10-15 % ?

**M. Jean-François Mbaye.** Merci Madame la Présidente, Madame la rapporteure, je voudrais vous entendre sur la question des indemnisations en cas de retard. Vous savez qu'au sein de l'Union Européenne il existe des règles concernant les indemnisations en cas de retard prises en charge par les compagnies impliquées. Est-ce que vous pensez qu'aujourd'hui l'Etat d'Israël appliquerait les mêmes règles lorsque les passagers européens voleraient sur leurs avions ?

**M. Meyer Habib.** Merci Madame la Présidente. A mon sens, rien ne justifie la demande du groupe GDR de lever la procédure d'adoption simplifiée sur cet accord sur les services aériens entre l'Union européenne et Israël. C'est un accord qui remonte à juin 2013, validé par le Sénat, il remplace un vieil accord de 1952. C'est un accord qui permettra de rapprocher la France et Israël. Je rappelle que M. Bruno Lemaire, notre ministre de l'économie, en voyage en Israël, a affirmé qu'il voulait doubler les échanges entre la France et Israël des deux côtés. C'est un accord technique, qui ne nécessite pas de longs débats politiques. La seule particularité, ce sont les exigences de sécurité, dont nous ferons bien de nous inspirer. Nous sommes tellement en retard par rapport aux Israéliens au niveau sécuritaire : ils ont treize cercles de sécurité, au-delà ce que ce qui se voit, c'est-à-dire les interrogatoires. Je suis très inquiet, et je le redis, par rapport à la sécurité de nos aéroports,



même s'il est vrai que l'Europe, étant beaucoup plus grande et dotée de beaucoup plus d'aéroports, c'est toujours plus compliqué. Alors, pourquoi le groupe GDR a demandé un débat à l'Assemblée ? Hélas, je crains que ce soit une phobie d'Israël, qui fait partie intégrante de l'ADN de l'extrême gauche ; cette véritable obsession qui fait que le 22 février, le groupe communiste a aussi demandé à inscrire les questions sur l'évolution au Moyen Orient et la reconnaissance de l'Etat palestinien. Comprenez que ne pas signer cet accord va pénaliser en particulier les 180 000 Franco-israéliens, que je représente aussi à l'Assemblée, les centaines de milliers de pèlerins qui vont chaque année à Israël et en Terre sainte. C'est un accord tellement simple, et comme le dit Victor Hugo, aucune vertu ne peut se loger dans la haine. Je crois qu'en stigmatisant en permanence cet Etat qui se bat depuis 70 ans pour son indépendance et sa survie, on fait le mauvais choix. On peut, évidemment, faire telle et telle critique contre tel ou tel pays, mais ce qui rapproche de la paix, c'est justement la ratification de ces accords. De la même façon, lorsque je m'interrogeais sur le fait qu'on demande le rapatriement ou la libération d'un terroriste qui a voulu tuer le grand rabbin d'Israël, qui est en prison pour ça, le groupe GDR et les Insoumis ont quitté l'hémicycle. J'aurais aimé la même attention pour Maduro et son régime, au Venezuela, qui a fait des centaines de morts. Pas un mot, on ne les entend jamais. Je dis que c'est dommage de ne pas avoir ratifié un accord aussi simple et aussi facile.

**M. Hervé Berville.** Merci beaucoup Madame la Présidente, j'avais deux questions. La première, la Rapporteuse a évoqué la libéralisation courant 2018 du marché. Quel sera l'impact sur le transport aérien français ? La deuxième, c'est plus une remarque sur les questions de la souveraineté. C'est tout à fait le choix légitime et souverain d'Israël de choisir ses mesures de sécurité. Mais nous aussi, c'est un choix que l'on fait d'avoir un certain nombre de cercles. Je ne suis pas forcément convaincu qu'il faille exactement la même chose que ce qu'il se passe au Moyen Orient. C'est aussi le choix français d'avoir une certaine architecture. Est que l'accord va avoir un impact sur l'architecture de la sécurité française ? Cela fait partie de la souveraineté des parlementaires français de choisir les modalités de la sécurité dans leurs aéroports.

**M. Bruno Fuchs.** On a compris qu'il y avait un bénéfice utile d'usage européen et israélien, mais que les normes de sécurité ne seront pas harmonisées. Pourriez-vous nous dire, dans ce cas-là, comment les engagements pris par Israël de se conformer aux standards européens seront vérifiés ?

**M. Claude Goasguen.** Je vais essayer de discuter de la possibilité d'un débat public. D'abord je voudrais noter que nous avons reçu le rapport ce matin à 9h30, et que je trouve très difficile de discuter si les rapports ne nous sont pas envoyés. Demander un débat public sur un sujet qui est un sujet d'organisation de la sécurité, sur une convention extrêmement technique mais qui contient au fond des éléments politiques, est le droit de tous. Mais si l'on se prête à ce jeu, entre groupes, de demander des débats politiques sur des conventions techniques, à chaque fois que cela concerne un pays que l'on n'aime pas, l'on ne s'en sort plus. Je sais que vous avez des moyens juridiques pour vous opposer, ainsi que la CAE, à ce sujet. Mais il est particulièrement choquant d'avoir un débat public sur une affaire technique de sécurité sur Israël, alors que nous n'avons pas eu de débat public sur ce qui s'est passé à l'UNESCO. Le Quai d'Orsay a l'audace de prendre une décision politique sans consultation, et il n'y a pas de débat public. Et là, sur une affaire technique, on voudrait nous imposer un débat public soi-disant sur les problèmes d'Israël. Attention, il ne faut pas jouer sur ce genre de choses. Nous avons été plus que correctes sur l'affaire de l'UNESCO alors que nous aurions pu faire un scandale terrible, en disant « Comment est-ce que le Quai d'Orsay ne s'en explique pas ? », et l'on voudrait nous imposer ici un débat qui ne porte en

réalité pas sur des considérations techniques, ne vous faites pas d'illusions. Ça portera sur le fait de la relation entre Israël et les pays voisins, ce qui n'est pas le sujet. Je voudrais terminer par plaider que, dans ces situations, il ne faut pas s'amuser avec ce genre de choses. Je suis intimement convaincu qu'en partie, les incidents tragiques que nous connaissons en France, ne sont pas complètement liés à l'existence d'Israël, mais qu'il est de plus en plus difficile de faire la différence entre l'antisémitisme et l'antisionisme. L'on marche là-dessus sur des œufs, il ne faut pas en remettre, et un débat public va inévitablement grimper et déraiser, dont la presse va goulument faire le procès. Par conséquent, Madame la Présidente, je vous demande de bien vouloir ajourner la demande de débat public, vous en avez le pouvoir et je vous demande de l'exercer.

**Mme la Présidente Marielle de Sarnez.** Premièrement, le rapport avait été envoyé la semaine dernière, puisqu'il était à notre ordre du jour de mercredi dernier. Il faudra regarder pourquoi un certain nombre de parlementaires ne l'ont pas eu. Deuxièmement, je regrette que le groupe ayant demandé le débat ne soit pas là. Le règlement dit que tout président de groupe peut demander à ce qu'il y ait un débat, et c'est un droit qui n'a pas à être motivé. C'est une demande qui a été faite directement auprès du Président de l'Assemblée nationale, et dont la conférence des Présidents donne acte. Nous n'avons pas de pouvoir par rapport à cette demande de droit. Je regrette que les collègues ne soient pas là, peut-être pour motiver leur demande, donc il faudra voir dans d'autres enceintes si vous pouvez leur demander.

**M. Meyer Habib.** Madame la présidente vous avez raison. Il est invraisemblable que le groupe GDR ne soit pas là. Normalement on aurait dû ratifier la convention. On aura toutes les occasions du monde de débattre du conflit israélo-palestinien. On vit dans un pays animé par un débat passionné que nous avons le devoir de calmer. Toutefois, au vue des récentes agressions antisémites, on peut reconnaître qu'il existe un certain rapport avec le conflit Israélo-palestinien.

Tout récemment le Président de la République a rencontré à quatre reprises en l'espace de huit mois M. Netanyahou et une cinquième rencontre est en gestation.

Baisser les prix des billets pour les voyages entre la France et Israël est important. Ce sont des questions consensuelles, de paix. Pourquoi les représentants du groupe GDR ne sont pas là ?

**Mme la présidente Marielle de Sarnez.** Merci monsieur le député. Pour information nous allons procéder dans quelques minutes au vote pendant lequel chacun s'exprimera et je peux présumer que cette convention sera adoptée.

**M. Claude Goasguen.** Madame la Présidente, vous avez le même pouvoir que celui des présidents de groupe. Néanmoins je signale que si cette affaire part en public j'interpellerai le gouvernement, ce qui est mon droit le plus absolu. Car cela signifie en réalité que le gouvernement est complice dans cette affaire.

Je connais nos amis, je suis très lié à eux. Je sais très bien que le jeu politique va nous imposer quelque chose. C'est donc le gouvernement qui prendra la responsabilité du débat public. C'est pour cela que j'appelle les députés, notamment les députés qui soutiennent le gouvernement, à bien vouloir prendre leurs responsabilités. C'est-à-dire que dans cette affaire ce n'est pas seulement le problème des insoumis et des communistes, c'est le problème des parlementaires. On ne parle pas de l'UNESCO mais vous nous laissez parler des écrous

qui sont dans les avions pour la sécurité entre Israël et l'Europe. Vous prenez donc la responsabilité sur un sujet technique d'aborder une question polémique politique. Chacun prendra sa responsabilité, mais chacun devra s'expliquer.

**Mme la présidente Marielle de Sarnez.** Merci monsieur le député. Deux points d'informations. D'abord je veux dire que nous sommes en réunion publique : nos propos sont filmés et nos propos ne sont pas à huis clos. C'est toujours une bonne chose que les débats soient publics et transparents.

Deuxièmement, le débat public est vraiment de la responsabilité du Parlement. C'est un droit qui est donné aux présidents de groupes parlementaires. Le gouvernement ne peut que le constater.

M. Goasguen, le projet peut être retiré de l'ordre du jour quand il y a demande de débat pour des questions de temps. En l'occurrence, le gouvernement a retiré de l'ordre du jour du 15 février l'ensemble des conventions pour lesquelles le débat a été demandé sauf une. Ces conventions devaient initialement passer en procédure simplifiée mais seront inscrites dans un débat qui aura lieu dans l'hémicycle dans quelques jours.

Le droit des présidents de groupe est de demander des débats. Il faudrait une modification du règlement si nous souhaitons revenir sur ce droit. Au fond c'est un droit de notre parlement et des groupes parlementaires qui s'expriment. Je souhaite, et nous souhaitons tous, que ces débats qui se déroulent dans l'hémicycle à propos de chacun de ces conventions, car ce n'est pas la seule, soient des débats qui se déroulent dans le respect des uns et des autres et dans le respect du principe de responsabilité partagée.

**Mme Liliana Tanguy.** Je voulais juste revenir sur les règles qui sont actuellement en vigueur relatives au service aérien entre les pays de l'Union européenne et en particulier entre la France et l'État d'Israël. Pouvez-vous nous dire ce que représente le marché français dans ce domaine ?

**Mme Monica Michel, rapporteure.** Alors je vais essayer de répondre dans l'ordre.

Pour répondre à Mme Saint-Paul, dans le domaine de l'environnement, les règles applicables sont énumérées à la partie C de l'annexe 4 qui concerne d'une part l'introduction des restrictions d'exploitation liées au bruit sur les aéroports et les règles d'exploitation des aéronefs les plus bruyants. Par ailleurs l'article 16 relatif à l'environnement comporte des déclarations de principe comme la reconnaissance ou la nécessité de prendre des mesures au niveau mondial pour réduire les incidences de l'aviation sur l'environnement. Ce principe s'est traduit dans les faits puisque les États membres de l'Union européenne et l'État d'Israël se sont engagés à mettre en œuvre le mécanisme de marché élaboré par l'OACI lors de sa trente-neuvième assemblée en 2016. Le programme de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale connue sous le nom de CORSIA. Les questions environnementales n'ont donc pas été oubliées dans l'accord.

Pour répondre à M. Masségli sur la baisse tarifaire, les effets constatés des précédents accords dans ce domaine montrent que lorsqu'il y a ouverture à la concurrence et qu'on augmente le trafic, les prix baissent d'environ 10%. Ce ne sont que des projections, il faudra attendre la fin 2018 pour avoir une idée plus précise de cette baisse.

M. M'Baye me posait la question de l'indemnisation en cas de retard. Comme vous le savez, il existe des règles au sein de l'Union qui permettent en cas de retard des remboursements pris en charge par les compagnies impliquées.

En l'absence d'accord avec les pays tiers de destination, les passagers qui achètent des billets auprès des transporteurs aériens européens peuvent se prévaloir de la protection offerte par le règlement 261/2004, quel que soit le service c'est-à-dire vol au départ ou à destination de l'Union européenne.

En revanche, les passagers qui achètent leurs billets auprès de transporteurs non-européens ne peuvent se prévaloir des dispositions de ce règlement que pour les seuls vols au départ d'aéroports sur le territoire de l'Union européenne pour une question de territorialité.

L'accord permet donc d'harmoniser les conditions d'indemnisation des passagers puisqu'Israël doit, selon la formulation de l'accord, « veiller à ce que sa réglementation, sa législation ou les procédures applicables assurent au minimum la mise en œuvre des exigences réglementaires et des normes en matière de transport aérien énoncées à l'annexe 4 ».

Le règlement 261/2004 faisant partie de ce qu'Israël s'est engagé à mettre en œuvre, les passagers vont donc bénéficier des indemnités de la part des transporteurs israéliens au moins équivalente à celles prévues par le règlement européen.

Concernant la sécurité et l'impact sur les aéroports, les règles qu'Israël applique en matière de sûreté sont plus strictes que les normes européennes. L'idée était justement de ne pas obliger les aéroports français à appliquer les mêmes règles mais ce sont les règles agréées par l'Union européenne, proche des règles américaines dont j'ai parlé tout à l'heure.

En ce qui concerne le marché français et l'impact que la mise en œuvre de cet accord pourrait avoir. Le marché européen représente environ 10,2 millions de passagers selon les statistiques d'Eurostat de 2016.

La France représente un peu plus d'un million de passagers et si au niveau européen il y a eu une croissance de l'ordre de 30% entre 2013 et 2016, la France a enregistré une croissance sur cette même période de l'ordre d'environ 10%.

Ce marché se concentre principalement sur la ligne Paris Tel Aviv avec 86% du trafic. D'autres lignes d'importance entre Marseille et Tel Aviv (65 000 passagers), Nice Tel Aviv, Lyon Tel Aviv pour le reste.

L'ouverture de nouvelles lignes et l'arrivée de nouvelles compagnies pour desservir les lignes entre la France et Israël devraient permettre de dynamiser cette croissance.

**Mme la présidente Marielle de Sarnez.** Merci à vous madame la rapporteure, merci à tous pour ce débat. Je propose maintenant que nous procédions au vote. Qui est d'avis d'adopter le projet de loi ? Qui est d'un avis contraire ? Qui s'abstient ? Le projet de loi est adopté à l'unanimité. Merci à chacune et chacun d'entre vous.

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission *adopte* le projet de loi.

**Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord-cadre sur la coopération sanitaire transfrontalière entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse et de l'accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg sur la coopération sanitaire transfrontalière (n° 390)**

**M. Bruno Fuchs, rapporteur.** Il y a 360 000 de nos concitoyens qui sont des travailleurs frontaliers, dont 143 000 vont travailler en Suisse et 70 000 au Luxembourg. C'est dire l'intérêt qu'il y a à développer, à l'échelle locale, les coopérations transfrontalières dans le domaine de la santé. Elles répondent à la fois aux intérêts des patients et à ceux des professionnels de santé et caisses sociales. Elles permettent aux premiers, en allant éventuellement recevoir des soins juste de l'autre côté de la frontière près de laquelle ils vivent, ou près de leur lieu de travail lorsqu'il s'agit de frontaliers qui passent la frontière tous les jours, d'accéder à une offre de soins plus diversifiée, plus proche, plus adaptée. Elles permettent aux seconds d'élargir leur patientèle potentielle, de plus facilement amortir leurs équipements techniques, d'envisager des coopérations et des échanges internationaux enrichissants, d'optimiser l'emploi de leurs ressources financières en mutualisant les moyens.

Dans nos bassins de vie frontaliers, des coopérations locales se sont de fait mises en place entre acteurs de la santé de pays limitrophes. Elles ont parfois été formalisées par des accords locaux. Mais elles continuent à se heurter aux contraintes réglementaires et administratives qui limitent toujours les dispositifs transnationaux.

Afin de clarifier le cadre juridique s'appliquant à ces coopérations transfrontalières locales et d'en faciliter la mise en œuvre, la France a proposé à ses partenaires limitrophes de passer des accords-cadres de coopération sanitaire transfrontalière. Plusieurs accords de cette nature sont déjà en vigueur depuis les années 2000, avec la Belgique, l'Allemagne et l'Espagne. Des dispositions comparables existent depuis plus longtemps avec Andorre et Monaco.

En 2016, deux accords-cadres de coopération sanitaire transfrontalière ont été signés avec la Suisse et le Luxembourg. Comme ils sont très proches non seulement dans leur objet, mais même dans leur rédaction, le Gouvernement les a réunis dans un même projet de loi, celui que nous examinons aujourd'hui.

Quand j'ai découvert ces deux accords-cadres, j'avais un *a priori* positif, car, connaissant les difficultés rencontrées par nos concitoyens frontaliers, la démarche consistant à favoriser les coopérations dans le domaine sanitaire me paraît particulièrement utile. En tant que député d'une région frontalière, je suis en effet régulièrement saisi de cas particuliers qui illustrent les avantages que l'on pourrait tirer de ces coopérations.

Cependant, le contenu des deux textes me paraît décevant. Il s'agit très largement de déclarations d'intentions qui promeuvent les coopérations sanitaires transfrontalières locales, mais sans vraiment leur donner un cadre clair, un objectif défini, un agenda, une méthodologie, un cahier des charges. Les accords-cadres renvoient certes à des conventions locales dont ils proposent des contenus potentiels, mais l'énumération de ceux-ci est introduite par l'adverbe « notamment ». C'est donc une liste indicative et non exhaustive, ce qui amène à s'interroger sur son utilité.

Selon l'étude d'impact, des conventions locales prévoyant des dérogations tarifaires sont déjà possibles pour les prises en charge de soins transfrontaliers, mais les accords-cadres en faciliteraient la passation en les dispensant de l'agrément ministériel prévu par le droit commun en vigueur. Les conventions seraient signées au niveau des agences régionales de santé ou des caisses primaires d'assurance maladie. En lisant le texte de l'accord avec le Luxembourg, je doute pourtant de cette analyse, car l'article 6 de cet accord mentionne nommément, s'agissant d'éventuelles dérogations tarifaires par une convention locale, la nécessité d'une autorisation ministérielle. On peut donc penser que rien ne serait changé au droit en vigueur.

Il est intéressant de noter que ces observations sur la portée normative discutable des accords-cadres sont manifestement partagées par les autorités suisses. Le document du Conseil fédéral suisse adressé au Parlement que l'on peut considérer comme l'équivalent helvétique du présent projet de loi (dit « message portant approbation » de l'accord-cadre avec ce pays) indique ainsi que « l'accord-cadre fournit une liste non exhaustive des domaines de coopération potentiels sur lesquels les projets de coopération peuvent porter [et] demeure, sur les aspects matériels, strictement dans le cadre juridique existant et ne permet notamment pas aux autorités cantonales de conclure des conventions qui iraient au-delà du cadre juridique en vigueur au niveau fédéral, ni d'édicter des dispositions supplétives (...) ».

Je m'interroge vraiment sur la portée du vote qui nous est demandé et l'exercice du contrôle démocratique dans le présent cas de figure. Il s'agit de valider des accords-cadres à l'utilité juridique incertaine et à la portée pratique non moins indéfinie.

La négociation des conventions locales qu'ils prévoient serait de plus confiée à des institutions, les agences régionales de santé, qui sont de nature administrative et qui, placées à l'échelon régional, ne sont pas toujours les plus proches des difficultés et des préoccupations véritablement « locales » dans les bassins frontaliers. Il nous est donc demandé de donner un blanc-seing à des autorités administratives, ce sans garantie d'efficacité.

Dans un autre cas de figure, celui de conventions locales passées pour le compte d'organismes de sécurité sociale, leur négociation, s'agissant de celles avec des cantons suisses, relèverait de la seule caisse primaire d'assurance maladie de Haute-Savoie. Un arrangement concernant une catégorie particulière d'assurés sociaux frontaliers de la Suisse devrait donc nécessairement être discuté par cette caisse, quand bien même il concernerait des Francs-Comtois ou des Alsaciens !

Plus généralement, les accords-cadres ne comportent pas de stipulations sur la méthodologie pouvant mener à la passation de conventions locales : comment évalue-t-on les besoins, les situations locales justifiant une telle convention ? Qui doit-on consulter ? Ils sont également sommaires sur le cahier des charges de ces conventions et sur la question de l'évaluation a posteriori, même si un mécanisme de suivi est prévu dans le principe. Il n'y a pas de garantie d'efficacité.

Je rappellerai un précédent. Un accord a été passé en juillet 2016 avec la Suisse visant à régler les problèmes de double affiliation pour l'assurance maladie des frontaliers travaillant dans ce pays. Cependant, nous avons encore aujourd'hui 10 000 contentieux devant le tribunal des affaires de sécurité sociale et plus de 20 000 personnes, en comptant les familles, qui se retrouvent précarisées, certaines étant menacées de saisies, d'autres n'étant

même plus affiliées ni remboursées de leurs dépenses de santé. Il est clair que l'application de l'accord en question n'a pas été à la hauteur !

Tout cela m'amène à considérer que le débat sur les deux accords que nous examinons ne peut pas être clos avec la seule discussion en commission de ce jour, mais je ne pense pas non plus que nous devions les rejeter, car leur objectif est tout à fait louable.

**Mme la présidente Marielle de Sarnez.** Je vous ferai après le débat des propositions sur les suites que nous pourrions donner à ce débat.

**Mme Laetitia Saint-Paul.** Ce projet de loi a suscité des interrogations au sein de notre groupe politique. Je propose que nous complétions notre réflexion en procédant à des auditions complémentaires, puis demandions un débat dans l'hémicycle.

**M. Christophe di Pompeo.** En tant que député d'une région frontalière avec la Belgique, je peux témoigner qu'il y a beaucoup de coopérations transfrontalières en place et que l'on y fait preuve de beaucoup de souplesse afin de s'adapter aux situations particulières. Définir un cadre plus rigide ne risque-t-il pas d'aller à l'encontre de cette souplesse ?

**M. Michel Fanget.** Je rappelle juste un précédent pour notre commission : concernant l'accord avec l'Algérie sur les soins dispensés en France à des Algériens, nous avons décidé lors du premier débat en commission d'organiser des auditions supplémentaires. L'examen de ce texte avait aussi montré l'existence de dettes importantes. Concernant les accords avec le Luxembourg et la Suisse, quels sont les enjeux financiers ?

**M. le rapporteur.** Les flux financiers sont positifs pour nous avec ces deux pays. En 2016, plus de 31 millions d'euros ont été versés à notre système social par la Suisse et 26 millions dans l'autre sens par la France à des institutions suisses ; le Luxembourg a versé 270 millions d'euros au système de sécurité sociale français, contre 11 millions transférés dans l'autre sens.

Il faut évidemment de la flexibilité pour s'adapter aux multiples situations locales et, sur ce point, il m'a été rapporté que les fonctionnaires des agences régionales de santé, qui devraient négocier les conventions de coopération, ne sont pas toujours au fait des questions précises qui se posent dans nos territoires frontaliers. Il faut que nous ayons la possibilité d'un maillage extrêmement fin. Il faut aussi que nous puissions contrôler l'application des accords, dont le mécanisme de suivi, qui est certes prévu, me paraît insuffisant.

**Mme Olga Givernet.** Étant députée d'une circonscription frontalière, j'ai enquêté sur les coopérations transfrontalières et je me suis trouvée confrontée aux limites de l'administration, qui a évoqué les différentes raisons pour lesquelles l'accord-cadre n'aurait peut-être pas beaucoup d'impact. Ces échanges ont aussi montré qu'il y a un débat à ouvrir sur la liberté de prestation des services dans le domaine de la santé, qui ne concernerait pas que les frontaliers mais l'ensemble des citoyens européens.

**Mme Virginie Duby-Muller.** L'accord de coopération sanitaire avec la Suisse est attendu depuis des années dans la région que je représente. Je suis donc étonnée de la position du rapporteur.

Notre bassin de vie est commun avec Genève et est extrêmement dynamique. L'augmentation de sa population met au défi nos politiques sanitaires et nous misonnons tout naturellement sur la coopération pour résoudre nos difficultés, notamment de démographie

médicale et en personnels de santé, vu l'attractivité de la Suisse. La fin du droit d'option pour les frontaliers accroît encore le déficit de l'offre.

L'accord-cadre avec la Suisse est un outil opérationnel pour renforcer nos synergies. Il est attendu concrètement pour développer nos coopérations dans des domaines tels que l'oncologie, la pédiatrie, la gestion des urgences et la médecine hyperbare. Il apportera un bénéfice concret à nos concitoyens.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Nous avons donc un texte qui est bon dans son principe mais conduirait à de la précarité et ne serait pas pleinement satisfaisant, si je suis le rapporteur. Peut-on parvenir au maillage fin de prise en compte des situations locales qu'il souhaite, je ne sais pas. Je pense que la question justifie de mettre en place une mission-flash.

**M. le rapporteur.** Pour que les choses soient claires, je rappelle que le dispositif que nous examinons prévoit deux temps : des accords-cadres que l'on nous demande d'approuver ; une déclinaison de ceux-ci par des conventions sur le terrain. Mais le texte des accords-cadres n'est pas assez précis et clarifié pour que l'on puisse faire complètement confiance à l'administration pour cette application territoriale.

Quant aux problèmes de précarité que n'a pas réglés l'accord de juillet 2016 sur l'affiliation des frontaliers, je les ai cités à titre d'exemple. C'est un autre accord qui est en cause, sans lien avec ceux que nous examinons. Mais c'est un exemple de ce que peut donner la mise en œuvre insuffisamment encadrée d'un accord international.

S'agissant de la décision que nous devons prendre aujourd'hui, il me semble qu'une fois que l'on a signé ou voté quelque chose, on se retrouve en position plus faible.

L'accord-cadre avec la Suisse manque aussi d'ambition. Je relis ce qu'en disent les autorités suisses dans le document que je vous ai cité en introduction : l'accord « demeure, sur les aspects matériels, strictement dans le cadre juridique existant et ne permet notamment pas aux autorités cantonales de conclure des conventions qui iraient au-delà du cadre juridique en vigueur au niveau fédéral, ni d'édicter des dispositions supplétives ». On aurait pu être plus ambitieux.

**M. Christian Hutin.** Nous assistons à quelque chose qui est vraiment rare. Je remercie notre rapporteur de dire ce qu'il pense, à savoir que les textes en cause relèvent surtout de la déclaration de principe et pourraient même être dangereux.

Dans ma région, je constate que la coopération avec la Belgique en matière de santé se passe bien, notamment pour assurer l'hébergement de nos anciens en EHPAD.

Mais il faut poursuivre les investigations. Je suggère de constituer une mission d'information commune avec la commission des affaires sociales, car cela pourrait déboucher sur des amendements au prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale.

**M. Bertrand Bouyx.** Est-ce que nous ne pourrions pas aussi utiliser ce genre de dispositifs pour améliorer la couverture santé à l'intérieur de notre propre pays ? Il existe en Alsace-Moselle un régime plus favorable qui permet la prise en charge à 90 % des soins contre 70 % ailleurs. Est-ce que l'on ne pourrait pas l'appliquer ailleurs ?

**M. Jean-Luc Reitzer.** C'est formidable que, pour la première fois, un élu de la France de l'« intérieur » veuille étendre notre régime local alsacien-mosellan, dont je rappelle



qu'il offre de meilleures prestations grâce à la qualité de sa gestion, mais aussi à des cotisations plus élevées !

J'appuie les propos de Virginie Duby-Muller, mais, « en même temps », je partage le scepticisme de Bruno Fuchs. Nous devons absolument clarifier, fluidifier et simplifier pour que les coopérations transfrontalières portent tous leurs fruits, car il y a des enjeux : nous avons un Mulhouse un excellent hôpital, mais il y a aussi des manques pour certains équipements, certains spécialistes, et nous avons à côté, à Bâle, une ville très prospère où tout cela est disponible ; nos concitoyens veulent pouvoir s'y faire soigner.

Il y a par ailleurs la remise en cause du système social applicable aux frontaliers. Cela justifierait la mise en place d'une commission d'enquête. Il faut approuver le projet de loi, mais aussi approfondir les questions et engager un dialogue local.

**M. Alain David.** La France a ratifié la convention n° 118 de l'Organisation internationale du travail concernant l'égalité de traitement des nationaux et des non nationaux en matière de sécurité sociale, mais pas la Suisse ni le Luxembourg. Ne faudrait-il pas les y inciter ? Est-ce que cela ne rendrait pas inutile ces accords, en garantissant l'égalité de traitement entre nationaux et ressortissants des autres États dès lors qu'ils sont signataires ?

**Mme Bérengère Poletti.** Dans les Ardennes, les coopérations avec la Belgique fonctionnent bien, y compris pour régler les problèmes administratifs qui se posent de leur fait, par exemple concernant la nationalité des enfants de femmes françaises qui vont accoucher en Belgique ; il y a de même des discussions concernant la gestion administrative des décès qui surviennent dans le cadre des prises en charge transfrontalières.

**Mme Olga Givernet.** Il faut aussi prendre en compte les enjeux de la démographie médicale. Dans les régions frontalières avec la Suisse, les praticiens ont tendance à aller s'installer dans ce pays, où leurs revenus sont plus élevés. Si les médecins installés en France pouvaient plus facilement accueillir des patients suisses, générant donc plus d'honoraires, ils seraient peut-être plus nombreux à rester sur notre territoire.

**Mme Isabelle Rauch.** L'accord avec le Luxembourg était très attendu en Moselle. Nous sommes confrontés à des déserts médicaux et le co-développement de l'offre de soins avec nos voisins est nécessaire.

**M. Frédéric Petit.** Il faut effectivement approfondir le dossier. Je ne comprends pas pourquoi le Luxembourg et la Suisse, dont l'un est membre de l'Union européenne et l'autre non, sont traités dans le même texte ; cela s'appelle « se faire des nœuds exprès ». Par ailleurs, le travail d'approfondissement devra aussi concerner le système européen de sécurité sociale, qui ne concerne pas que les frontaliers.

**M. Frédéric Barbier.** Je salue les propos du rapporteur. Nous avons dans le Doubs l'un des deux hôpitaux construits depuis cinq ans en France et nos voisins suisses sont intéressés par nos équipements.

Mais il faut effectivement une enquête complémentaire sur ces questions, que l'on devrait notamment élargir à la question du remboursement des médicaments : celui-ci est très différent selon les pays européens, ce qui amène les personnes à faire des choix motivés par ce degré variable de prise en charge. Il y a un débat à avoir sur une harmonisation européenne dans ce domaine.

**M. le rapporteur.** Je suis conscient des attentes suscitées par ces accords. Je vois bien les situations qu'ils pourraient aider à régler. J'ai par exemple été saisi du cas d'une personne atteinte en Suisse d'une crise d'épilepsie qui y a bénéficié d'un transport sanitaire en hélicoptère ; depuis, les institutions des deux pays se renvoient la balle pour ne pas prendre en charge ces frais.

Mais l'insuffisance de contrôle sur les dispositifs actuels conduit à des incohérences. Ainsi les frontaliers alsaciens travaillant en Suisse sont-ils pris en charge à 90 % s'ils sont affiliés en Suisse, mais à 70 % s'ils le sont en France, ce pour les mêmes soins, parce que l'on n'a pas veillé à homogénéiser deux textes différents.

Le projet de loi traite à la fois du Luxembourg et de la Suisse parce qu'il regroupe deux accords qui sont distincts, mais que le Gouvernement a décidé de nous soumettre ensemble car ils sont rédigés de manière quasiment identique.

**Mme Marion Lenne.** Une différence supplémentaire entre les systèmes français et suisse est que c'est toute la famille qui est assurée en France, et pas en Suisse.

**Mme la présidente Marielle de Sarnez.** Je constate qu'il y a un accord sur plusieurs points : sur les attentes qui existent dans les populations locales en matière de coopération sanitaire transfrontalière ; sur la prise en compte des spécificités de la région Est ; sur la nécessité d'approfondir le débat.

Après cela, il y a une question d'opportunité. Faut-il voter rapidement ce texte qui répond à des attentes fortes ? Le rapport de force avec l'administration est meilleur tant que l'on n'a pas voté un texte. C'est pourquoi je propose de surseoir au vote sur le projet de loi, pour être en mesure d'obtenir des assurances de l'administration sur l'amélioration de l'accès aux soins. Mais il faudra aller vite – quelques semaines – pour conduire les travaux d'approfondissement du texte. Et il faudra aussi y joindre la question des problèmes d'affiliation.

**M. Claude Goasguen.** Pour bien connaître la situation en Suisse, je trouve incohérent de traiter ensemble de ce pays et du Luxembourg. Les problèmes sont beaucoup plus compliqués avec la Suisse, notamment du fait des différences de salaires et de l'organisation très différente de la protection sociale. On pourrait peut-être se presser sur le Luxembourg et un peu moins sur la Suisse.

**M. Frédéric Barbier.** J'approuve les propositions de la présidente. Mardi prochain, je rencontre le cabinet de la ministre de la santé avec des collègues frontaliers et les représentants d'une importante amicale de frontaliers. On pourrait y associer la future mission-flash.

**Mme Virginie Duby-Muller.** J'ai bien noté vos propositions. J'insiste tout de même sur l'urgence d'approuver un texte qui répond aux attentes des populations locales. Je rappelle qu'il ne s'agit que d'un cadre général qui sera ensuite décliné avec les différents cantons suisses compte tenu du système politique helvétique.

**M. Christian Hutin.** Notre groupe soutient la proposition de la présidente. Il faut aussi associer la commission des affaires sociales.

**Mme Valérie Boyer.** Dans ma région, notre expérience de coopération transfrontalière concerne Monaco. C'est toujours long, compliqué, parfois tendu : il faut

négozier les dispositions tarifaires acte par acte et il y a aussi à concilier cela avec les schémas régionaux d'organisation des soins (SROS).

Je rappelle par ailleurs que nous avons depuis des temps quasi-immémoriaux un dispositif permettant aux Européens de se faire rembourser par leur sécurité sociale nationale les soins reçus dans un autre pays européen.

**M. Maurice Leroy.** Le groupe UDI, Agir et Indépendants soutient la proposition de la présidente et l'idée de relier nos travaux avec ce qui se fait en loi de financement de la sécurité sociale.

**M. Hervé Berville,** Au nom des commissaires de La République en Marche, je soutiens également cette proposition. Il faudra aussi que notre action soit concertée avec celle de la commission des affaires sociales

**Mme la présidente Marielle de Sarnez.** Nous validons donc la création d'une mission-flash. Je retiens aussi l'idée que nous pourrions établir une relation de travail avec le ministère de la santé pour traiter à plus long terme de ces questions.

Au regard des questions soulevées au cours de notre débat, je vous propose de surseoir au vote, et comme nous l'avons fait dans le passé, de demander au rapporteur de continuer ses travaux pour revenir un peu plus tard devant la commission. Nous pourrions alors disposer d'éléments d'évaluation et de comparaison nous permettant d'émettre un vote éclairé.

*Le projet de loi n'est pas mis aux voix.*

**Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre concernant l'amélioration de la viabilité des routes nationales 20, 320 et 22 entre Tarascon-sur-Ariège et la frontière franco-andorrane (n° 509)**

**Mme la présidente Marielle de Sarnez.** Enfin, nous terminons avec le rapport de M. Maurice Leroy, pour l'examen du Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et l'Andorre concernant l'amélioration de la viabilité des routes nationales 20, 320 et 22 entre Tarascon-sur-Ariège et la frontière franco-andorrane (n° 509)

**M. Maurice Leroy, rapporteur.** Cet accord a un objectif simple et clair : faire participer l'Andorre à hauteur de 10,5 millions d'euros, répartis sur 6 ans, au financement de travaux garantissant l'accessibilité, notamment hivernale, de son territoire par la voirie française. Il s'agit de travaux et d'ouvrages de prévention des avalanches.

Il est peu habituel qu'un accord international bilatéral porte ainsi sur le cofinancement à parité, d'ouvrages et travaux réalisés en totalité sur le territoire français.

Tel est le cas en l'espèce, car ces ouvrages et travaux relèvent d'un programme plus vaste, d'un coût d'ensemble de 157,9 millions d'euros, visant à améliorer la voirie entre Tarascon-sur-Ariège et le col de Puymorens.

Cette opération de modernisation de la liaison entre Toulouse et Barcelone, et de désenclavement de l'ouest du département des Pyrénées orientales, fait l'objet d'un cofinancement, contractualisé, entre l'Etat et les collectivités locales concernées.

Et, pour des raisons de droit, un pays étranger ne peut pas prendre part à l'accord interne entre l'Etat et des collectivités décentralisées.

Les impératifs environnementaux sont pris en compte dans l'étude d'impact annexée au projet de loi.

C'est essentiel, car plusieurs sites dont l'aménagement est envisagé font l'objet de mesures de protection spéciale : dans la partie la plus au sud du projet, les accès à l'Andorre via les RN22 et RN320 sont classés en zone Natura 2000, à la fois pour les habitats et pour les oiseaux (zone de protection spéciale).

La partie andorrane a déjà ratifié cet accord, l'été dernier. Son approbation par la France, par la voie parlementaire puisque les finances de l'État sont engagées à hauteur de 10,5 millions d'euros également, peut donc intervenir.

**M. Sébastien Nadot.** En tant que député du Lauragais, qui est voisin, je témoigne de l'intérêt du projet et il est très appréciable de pouvoir en parler ici.

**M. Alain David.** En Gironde, la route de l'Andorre est surnommée la « route de la soif » pour son accès aux alcools et tabacs détaxés... Sur le fond, ce très bon travail est à mettre au crédit des deux coprinces qui sont à la tête de la principauté.

**M. Christian Hutin.** Je remercie Maurice Leroy dont l'intervention vient de remettre les choses en place, un peu comme celle d'un anti-héros... Sous votre impulsion, Madame la Présidente, cette commission des affaires étrangères vit et elle l'exprime aussi

jusque dans la place qu'elle donne aux débats publics. Il n'est cependant pas nécessaire d'avoir de tels débats en séance publique sur tous les sujets. Certains thèmes exigent de tels échanges, comme par exemple le protocole à la convention avec l'Algérie sur la sécurité sociale, sur lequel un très beau débat a permis de régler des problèmes essentiels. Mais, lorsque l'on voit certaines demandes, par exemple sur l'accord avec Israël, qui sera suivi d'un accord similaire avec les Etats-Unis, avec probablement un même débat, on peut craindre de courir le risque d'une dévalorisation de la valeur du débat public en démultipliant les inscriptions à l'ordre du jour en séance plénière. Cela pourrait poser problème et atténuer, Madame la Présidente, ce que vous essayez d'insuffler dans cette commission. Ce serait un tort de penser que l'on vit et fait moins si l'on ne va pas en séance.

**La présidente Marielle de Sarnez.** Je vous remercie beaucoup, Monsieur le Député, pour cette parole de raison que j'approuve. Il appartient en effet à chaque groupe d'apprécier la pertinence de ses demandes et c'est en étant juste, que l'on permettra au débat de s'organiser de manière pertinente.

**M. Meyer Habib.** Je remercie le rapporteur pour sa présentation, remarquable, et M. Hutin pour son intervention. L'absence en réunion de commission de ceux qui demandent des débats en séance publique peut être perçue comme désinvolte, si ce n'est comme une injure, vis-à-vis de notre commission, et aussi de votre présidence, Madame la Présidente.

**M. Maurice Leroy, rapporteur.** Il ne me reste qu'à vous remercier de vos mots bienveillants.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission *adopte* le projet de loi.

## **Informations relatives à la commission**

Au cours de sa séance du mercredi 7 février à 9h30, la commission des affaires étrangères a procédé aux nominations de rapporteurs pour avis sur :

- le projet de loi de programmation militaire 2019-2022 : Mme Laetitia Saint-Paul
- le projet de loi sur l'immigration et l'asile : Mme Marielle de Sarnez

*La séance est levée à onze heures trente.*

---

## **Membres présents ou excusés**

### **Commission des affaires étrangères**

Réunion du mercredi 7 février 2018 à 9 h 30

*Présents.* - M. Frédéric Barbier, M. Hervé Berville, M. Bruno Bonnell, M. Bertrand Bouyx, Mme Valérie Boyer, M. Pierre Cabaré, Mme Annie Chapelier, Mme Mireille Clapot, M. Pierre Cordier, M. Alain David, M. Bernard Deflesselles, M. Frédéric Descrozaille, M. Christophe Di Pompeo, M. Benjamin Dirx, M. Pierre-Henri Dumont, M. Michel Fanget, M. Bruno Fuchs, Mme Laurence Gayte, M. Éric Girardin, Mme Olga Givernet, M. Claude Goasguen, M. Meyer Habib, M. Christian Hutin, M. Yves Jégo, M. Hubert Julien-Laferrière, M. Rodrigue Kokouendo, M. Jérôme Lambert, M. Jean-Paul Lecoq, Mme Marion Lenne, Mme Nicole Le Peih, M. Maurice Leroy, Mme Jacqueline Maquet, M. Denis Masségli, M. Jean François Mbaye, M. Jean-Luc Mélenchon, Mme Monica Michel, M. Sébastien Nadot, M. Christophe Naegelen, M. Frédéric Petit, Mme Bérengère Poletti, M. Jean-François Portarrieu, M. Didier Quentin, Mme Isabelle Rauch, M. Jean-Luc Reitzer, M. Bernard Reynès, Mme Laetitia Saint-Paul, Mme Marielle de Sarnez, Mme Michèle Tabarot, M. Buon Tan, Mme Liliana Tanguy, M. Guy Teissier, Mme Valérie Thomas

*Excusés.* - Mme Clémentine Autain, M. Olivier Dassault, Mme Laurence Dumont, Mme Anne Genetet, M. Philippe Gomès, M. Michel Herbillon, M. Bruno Joncour, Mme Sonia Krimi, Mme Amal-Amélia Lakrafi, Mme Marine Le Pen, M. Jacques Maire, M. Hugues Renson, M. Joachim Son-Forget, Mme Sira Sylla, M. Sylvain Waserman

*Assistait également à la réunion.* - Mme Virginie DUBY-MULLER